



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“PRINCIPIOS DE OBSERVANCIA
OBLIGATORIA DE LOS MUNICIPIOS EN
LA CELEBRACION DE LOS
CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
ERIKA IVONNE VALVERDE CORTÉS**

**ASESOR:
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ**



MÉXICO

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A Dios

Por darme una segunda oportunidad para volver a empezar y permitirme llegar hasta este momento.

A mis Padres

Tomás y Silvia, por su apoyo incondicional, confianza y amor, pero sobre todo por haberme dado la mejor herencia en mí vida, mi educación. Hoy, por ustedes, estoy aquí y esto es el resultado de nuestro esfuerzo, con el amor de siempre, mil Gracias.

A mi familia

Tomás e Irving, Claudia y Luz, María Fernanda y Misael, Saúl y Regina. Por su apoyo incondicional y la oportunidad de saber lo que es una familia unida en las buenas y en las malas. Gracias por su motivación, apoyo y amor.

A mis Abuelos, Tíos, Primos y Sobrinos.

Por la risa, la alegría, por su apoyo, preocupación y consejos que siempre me han ayudado a seguir adelante, por el ejemplo y enseñanzas y la inmensa confianza que tienen en mí. Gracias.

A mis amigos y compañeros de trabajo

Me gustaría citar a cada una de éstas personas, pero podría caer en el error de omitir a alguien, no por ser menos importante, pues todos ustedes lo son, por tal motivo de esta manera puedo decirles: gracias por ser siempre compañeros y amigos, por la risa y la tristeza, por sus enseñanzas y sincera amistad totalmente correspondida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho, campus C.U.

De la cual estoy agradecida por albergarme en sus aulas y darme la oportunidad de formación de la carrera base de mi vida, de ser universitaria.

Al Lic. Felipe Rosas Martínez

Por su paciencia, guía y preocupación, por su tiempo invertido en la asesoría de éste trabajo recepcional.
Muchas gracias.

A mis maestros y síndos

Por transmitir sus conocimientos con
Paciencia y entusiasmo.
Por su sapiencia.
Gracias.

INDICE.

PRINCIPIOS DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DE LOS MUNICIPIOS EN LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO RESEÑA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1. Aspectos Generales	1
1.2. Constitución de Cádiz de 1812.....	3
1.3. Constitución de Apatzingán de 1814	9
1.4. Constitución Federalista de 1824	10
1.5. Constitución Centralista de 1836.....	12
1.6. Constitución Liberal de 1857	14
1.7. Constitución Social y Política de 1917.....	17
1.8. Reforma Constitucional de 1983	22
1.9. Reforma Constitucional de 1999	31

CAPITULO SEGUNDO FUNDAMENTO LEGAL REGLAMENTARIO DE LA ACTUACIÓN DEL MUNICIPIO

2.1. Principios Constitucionales que rigen el Municipio.....	37
2.1.1. Concepto de Autonomía Municipal	41
2.1.2. Alcances y limitaciones.....	42
2.1.3. La Ley Orgánica Municipal	43
2.2. La Potestad reglamentaria	44
2.2.1. Los Reglamentos	47
2.2.2. Los Bandos	49
2.2.3. Las Ordenanzas.....	50
2.2.4. Las Circulares	51

CAPITULO TERCERO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

3.1. Los Servicios Públicos Municipales.....	52
3.2. La prestación de los Servicios Públicos Municipales.....	53
3.3. Seguridad Publica Municipal como Servicio Publico	58
3.4. La Policía Municipal.....	61
3.5. Competencias Municipales en materia de Seguridad Publica	65
3.6. El mando de la fuerza publica en las capitales de las entidades Federativas.....	66
3.7. Coordinación entre policía federal, estatal y municipal.....	68

**CAPITULO CUARTO
EL MUNICIPIO Y LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN
EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

4.1.	El artículo 115 de la Constitución General de la República	75
4.1.1	Sus Diversas Reformas.....	78
4.2.	La fracción VII del artículo 115 Constitucional y su íntima Vinculación con el artículo 21 párrafo quinto de la Carta Magna.....	84
4.3.	La Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	85
4.4.	La indeterminación de los principios a observar por parte de los Municipios, en los convenios de Coordinación en materia de Seguridad Pública, en la Ley que establece las bases para tales convenios.....	92
4.5.	Propuesta de Principios de observancia para los Municipios. en la Celebración de Convenios de Coordinación de Seguridad Pública.....	93
4.6.	El artículo 22 de la Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Publica.....	94
4.7.	Propuesta Finales	
	a). La creación de una policía especializada en que tengan participación los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias.....	96
	b). Que se capacite con un sentido ético y con principios de Derechos Humanos a los policías de las diferentes corporaciones para lo cual se desea que estas celebren convenios de coordinación Académica con Instituciones de Nivel Superior	98
	CONCLUSIONES.....	103
	BIBLIOGRAFÍA	104

INTRODUCCIÓN

Resulta un hecho del todo incuestionable, que la génesis del municipio es anterior al propio Estado; misma que constituyo el derecho de la ciudad dentro del Estado, que es el reducto del gobierno propio de los pueblos, forma espontánea y primaria de la organización comunal; la cual es reconocida como el primer espacio de la disputa, no sólo por la autonomía local, sino por la misma democracia en contra del Estado autócrata.

En nuestra Nación durante el siglo XIX, los ayuntamientos sufrieron las oscilaciones de los gobiernos centralistas y federalistas; paradójicamente las constituciones federalistas, prácticamente olvidaron la existencia de los municipios y fueron los gobiernos conservadores con sus constituciones centralistas las que se ocuparon de organizarlos; el liberalismo consideró a los municipios, siguiendo el principio individualista, como una idea corporativa; con la dictadura porfiriana, su situación no sólo no mejoro, sino empeoro, así el entonces Presidente de la Republica Porfirio Díaz, agrupo a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores y se valió de las prefecturas retomadas de la Constitución Centralista del 36, para imponer la paz porfiriana por medios violentos, con la obediencia de los gobernadores como instrumentos del despotismo gubernamental.

En el siglo XX, el Constituyente de Querétaro, se preocupó por elevar a rango constitucional el principio de la libertad municipal en el artículo 115, con lo que resolvió una situación heredada del siglo antecedente, más sin embargo, propició otro problema al someter los intereses de las comunidades y las regiones de todo el país, a favor de los gobiernos de los estados y de la misma Federación y en ello, también al municipio le valió la pérdida de capacidad política para resolver sus propios problemas.

Las reformas posteriores al artículo 115 Constitucional tuvieron que ver con el sistema electoral, el voto de la mujer en las elecciones municipales, la no reelección inmediata, la adecuación de su marco de competencias al resto de la Constitución, inclusive sobre sus propias circunscripciones territoriales o bien para otorgar mayores facultades a los congresos locales sobre la vida municipal; por ello se afirma que la facultad decisoria municipal, decreció en beneficio de los estados y de la propia Federación, pese a que se contaba con un marco de competencias específico.

Al margen de lo anterior, el municipio, en su perspectiva administrativa, es contemplado como un fenómeno de descentralización, que no admite, entre otras cosas, que se pueda dar su propia Constitución, a diferencia de las Entidades Federativas cuya autonomía sí lo permite, así como también legislar dentro de su esfera de competencias, una facultad que es considerada como la primera forma de descentralización, lo que en principio hace posible que surja cualquier federación; por ello, la autoridad municipal, se encuentra restringida en la función legislativa, aunque

materialmente los bandos de policía y buen gobierno contengan la característica de generalidad de las leyes emitidas por los órganos legislativos.

Así, para lograr la autentica consolidación de la autonomía municipal y su capacidad de decisión, es necesario ampliar sus facultades y potestades en todos los ordenes, pero de forma muy particular en lo que se refiere a la seguridad pública, para que en un nuevo marco jurídico, se transformen la soberanía popular del ámbito municipal; de forma que pueda ser el cauce de la participación ciudadana que le permitan prestar los servicios públicos, que sus habitantes le exigen y convertirse así, en agente activo del desarrollo económico y social; por ello resulta necesario el dotarlo de la capacidad jurídica plena para que la ejerza, logrando así, el fortalecimiento y unidad de la Federación, pero sobre bases más justas, particularmente para los municipios.

Las anteriores disertaciones me sirven de prolegómeno en la presentación de este trabajo, el que va orientado a proponer cuales deberán de ser los principios de observancia de naturaleza obligatoria, que los municipios deberán de acatar al momento de celebrar los respectivos convenios de coordinación en materia de seguridad pública; así, para el tratamiento de este particular tema, he dividido este proyecto en cuatro capítulos; el primero, relativo al estudio, análisis y disección del municipio, desde su perspectiva constitucional, en donde se trata de esbozar las diversas previsiones legislativas de que ha sido objeto el municipio, a lo largo de nuestra historia Nacional, e incluso, considerar las reformas mas recientes que ha sufrido la disposición previsoras de la institución municipal y los efectos que lo mismo a producido en la practica cotidiana; en un segundo apartado, se dará cuenta del fundamento legal, que reglamenta el actuar de los propios municipios, en donde acometeré el estudio de los principios constitucionales que rigen al municipio, permitiéndome analizar el concepto de autonomía, para intentar establecer sus alcances; y en una reseña sumaria, la descripción de la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos, los Bandos y demás disposiciones de orden Municipal; en un tercer apartado habré de referirme a los Servicios Públicos Municipales y su respectiva prestación, haciendo especial hincapié en la Seguridad Pública y la propia Policía Municipal, con sus concernientes características; finalmente, en el ultimo apartado, denominado el Municipio y los convenios de coordinación en materia de seguridad pública, se habrá de analizar el contenido del artículo 115 Constitucional y las reformas de que ha sido objeto tal precepto, ello sin dejar de observar la relación de tal precepto en su fracción VII, con el artículo 21 del mismo ordenamiento; los comentarios respectivos a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con especial atención a su arábigo 22, lo que planteado como antecedente, me habrá de servir de base para formular las propuestas de adición a este ultimo ordenamiento; consumando este trabajo con las correspondientes conclusiones, mismas que le son inherentes a este tipo particular de trabajos.

Desde luego, se asume desde este momento, que el presente trabajo puede adolecer de todo tipo de deficiencias, ello, exclusivamente atribuibles a la suscriptora, que carente del conocimiento y experiencia que se requiere para realizar un verdadero trabajo de investigación; sin embargo y en defensa adelantada a mi favor, en razón de las antes dichas limitaciones, habré de afirmar que las múltiples deficiencias y limitaciones observables en el presente trabajo, solo encuentran justificación en mi ferviente deseo de introducirme en esa ingente ciencia, reservada solo para doctos espíritus, plagados de inteligencias y a la que universalmente se ha designado "Derecho", sea ello mi único alegato.

CAPITULO PRIMERO

RESEÑA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1. Aspectos Generales.

Al emprender el análisis y disección del tema que habrá de ser objeto de este ensayo, resulta imprescindible referir que el Municipio como actualmente lo concebimos, es el resultado de una lenta pero sistemática evolución, que aun cuando ha facilitado la transformación de este, en sus aspectos medulares pervive con sus características de génesis, lo cual podremos apreciar en función de las precedentes consideraciones.

En el antes dicho sentido, encontramos que los primeros antecedentes del municipio en nuestra Nación, se da en el *calpullis* – forma de organización social de los aztecas- cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos. “El calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia”.¹ Según Moisés Ochoa Campos: “(...) el municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común”².

Reitera Ochoa Campos, que “nuestro primitivo municipio lo fue de carácter agrario. Fincado en relaciones de parentesco y de derecho consuetudinario, los *calpullis* no eran elementos aislados sino constituían clanes, y estos a su vez tribus; sustentados en ese derecho consuetudinario, se respetaba las jerarquizaciones de poder en él; designaban a sus funcionarios que tenían facultades, algunos de carácter administrativo y otros judiciales, tal situación organizativa, nos demuestra la existencia de incipientes municipios.”³

Organización que ha tenido influencia en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, que subsistió sin mutación alguna, hasta el momento de la colonización, incluso esta, se justificó jurídicamente a través de la institución municipal; así, con la fundación del primer ayuntamiento instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, por Hernán Cortés se da el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano, del que se a dicho que es “el primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española.”⁴

¹ Historia del Municipio en México. Centro Nacional de Estudios Municipales. México 1985. num. 1. Pág.-1

² M en C. Juan Manuel Rodríguez Valadez, El Municipio Mexicano y Evolución del 115 Constitucional. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas 2000. Pág. 13

³ Ídem.

⁴ Esquivel Obregón, Toribio.- Apuntes para la Historia del Derecho en México, Editorial Polis, México, 1958, Tomo II, Pág.- 207

Así, en el umbral de esta nueva forma de organización, se realizó la división territorial, por medio de los señoríos existentes y en las extensiones territoriales donde no había tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir, por contratos realizados por la Corona; más tarde, la división territorial se organizó en provincias que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, en donde era obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal, ya que esencialmente: "Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores."⁵

Luego entonces, como ya se señaló que el dispositivo local estuvo conformado por los cabildos, que los hubo de españoles y después de indígenas. "El cabildo, como organización política de la vida local fue inherente al proceso de conquista, a la política de poblamiento y a la fundación de ciudades, villas y pueblos, de lo que se desprende que los antecedentes del moderno municipio tuvieron en la época colonial su espacio histórico formativo."⁶

Por cuanto se refiere a los cabildos de indígenas o repúblicas de indios, estos tenían diversas funciones tales como el de recaudar y entregar los tributos a los españoles; distribuir el trabajo para las construcciones o las tareas agrícolas; cooperar en el proceso de evangelización y además, facultades en materia penal, como el aprehender a los delincuentes y posteriormente consignarlos, si bien, estos: "Únicamente debían tener funciones indígenas, pues los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad a los españoles. El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. Además, los puestos de los funcionarios de los pueblos indígenas no eran vendibles, sino que eran por elección, las cuales se hacían anualmente en presencia del cura."⁷

De su parte, las funciones de los cabildos de españoles consistían en la ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios, se ocupaban de la administración y los regidores de las obras públicas, ya que en general el ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales. "Respecto a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad; del mejoramiento de las obras públicas; de la reglamentación de asuntos económicos; de la reglamentación de la política de abastos; de la recaudación de los tributos locales; de la inspección de cárceles y

⁵ Ovalle Favela, José. "Algunas consideraciones sobre el Municipio Mexicano", en: Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Volumen XVIII, septiembre-diciembre., Pág.- 781

⁶ M en C. Juan Manuel Rodríguez Valadez, El Municipio Mexicano y Evolución del 115 Constitucional. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas 2000. pág. 15

⁷ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición, México, 1991. Pág.- 15

hospitales; de la administración de terrenos públicos.”⁸ No debiéndose omitir precisar que la institución del municipio que se traslada de España a nuestro continente, recoge tres corrientes de conformación que lo fueron: la visigótica con el concilium; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde.

Para la división del territorio, se tomo como antecedente, ciertas entidades precortesianas llamadas “*división antigua*” a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas “*capitulaciones reales*” lo que finalmente derivo en la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias en el Reino de la Nueva España (antecedente de las posteriores entidades federativas), las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial. Resultando que, durante todo el periodo colonial, el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español y a fines del siglo XVIII y principios del XIX, actuó determinantemente en el proceso de emancipación política; en razón de lo cual, se ha afirmado con justeza que: “Durante la colonia, el municipio fue reducido a una simple división territorial y administrativa que, en términos generales, careció de libertad y autonomía,”⁹ lo cual resulta fácilmente comprensible.

1.2.- Constitución de Cádiz de 1812

La Carta Política de Cádiz fue prohijada por el sector liberal español, constituyendo esta una fase relevante en la evolución jurídica y política del ayuntamiento, la que trataba de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la madre patria como en las diversas colonias españolas, entre ellas, nuestra propia Nación, en virtud de que se instituye en esta carta política la organización de los municipios, consolidándolo como una instancia cardinal del gobierno y de su organización territorial y poblacional; carta política que “el 19 de marzo de 1812 se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, siendo esta, la primera Constitución Monárquica de España y cuyo ordenamiento puede decirse que estuvo vigente en México hasta la consumación de su independencia registrada el 27 de septiembre de 1821.”¹⁰ Lo anterior, debiéndose considerar la observancia intermitente de la misma, ya que: “Fernando VII, una vez en el trono (1814), derogo inmediatamente esta constitución y sus leyes orgánicas, de modo que en la Nueva España esta obra solo estuvo en vigor entre 1812 y 1814 y parte

⁸ Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. Primera Edición, Pág.- 35

⁹ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge.- Derecho Constitucional, en: Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones jurídicas. Serie A, Fuentes b) Textos y estudios legislativos, Numero 25, México, 1981. Pág.- 193

¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio.- Las Garantías Individuales, Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981. Pág.- 116

de 1820 y 1821”,¹¹ periodo este ultimo en que Fernando Séptimo fue obligado a readmitir la Constitución de Cádiz, por el movimiento revolucionario liberal.

A titulo de reseña general en relación a este particular e importante documento, puede decirse que las Cortes doceañistas fueron convocadas el 28 de octubre de 1809 por la Suprema Junta Gubernativa del Reino, que a la sazón funcionaba en Sevilla; constituida la asamblea de las Cortes, primero en la isla de León, un poco después en Cádiz, los representantes proclamaron el principio de la soberanía nacional dando principio a la labor legislativa que transformaría a España y a sus territorios; así, las Cortes de Cádiz se integraron con diputados de la metrópoli y sus colonias y el total de representantes fue de 303, de los cuales 37 eran americanos (7 del Virreinato de México, 2 de la Capitanía General de Guatemala, 1 de la Isla de Santo Domingo, 2 por Cuba, 1 por Puerto Rico, 2 de Filipinas, 5 del Virreinato de Lima, 2 de la Capitanía General de Chile, 3 por el Virreinato de Buenos Aires, 3 por Santa Fé, y 2 por la Capitanía General de Caracas); del total de 37 diputados presidentes, 10 de ellos fueron americanos. La Comisión nombrada para hacer el proyecto de constitución se conformó con 9 peninsulares y 5 americanos.

La obra más relevante de las Cortes de Cádiz, fue la Constitución de 1812, jurada el 19 de marzo del mismo año bajo el título de Constitución Política de la Monarquía Española, habló del municipio y se instauró la figura de los tristes célebres Jefes Políticos, quienes dominarán al municipio durante todo el siglo XIX, hasta la promulgación de la Constitución de 1917 en que desaparecieron. Este documento constitucional se divide en diez títulos y 384 artículos con las ideas liberales predominantes, en ese sentido, consigna el principio de la soberanía nacional; limita la monarquía hereditaria; reconoce al catolicismo como religión oficial; establece la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); instaura los derechos y deberes de los ciudadanos; en resumen, la Constitución presenta las bases para el establecimiento de un estado burgués.

Los legisladores gaditanos resentían una fuerte influencia de Rousseau o Montesquieu, de los postulados liberales emanados de la revolución francesa, particularmente en lo relativo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) proclamada por la Asamblea Nacional del 26 de agosto de 1789, y por supuesto de la Constitución Francesa de 1791.

La Constitución Gaditana define a la Nación española como "la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios" y por ende, reconoce como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, a los hijos de éstos, igualmente a los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes,

¹¹ Floris Margadant, S. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Décima Cuarta Edición, Editorial Esfinge, S.A. de C.V. México, 1997. Pág.- 47

carta de naturaleza, además, todos los que tuvieran diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía, y los libertos (en referencia a los esclavos) desde que adquirieran la libertad en las Españas.

De tal suerte que establece una patria amplia, que se extendía a los confines de los continentes en donde se ubicaban sus colonias. En el entendido que esa división territorial no se adaptaba del todo a las necesidades geopolíticas del momento, la misma Constitución dice que se “hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”.¹²

Esta legislación liberal trajo diversas modificaciones en la Nueva España, entre ellas “le dio a la vida municipal el estatuto constitucional; por primera vez hubo ayuntamientos constitucionales elegidos por ciudadanos y desapareció la división entre República de indios y las ciudades españolas. También provocó la multiplicación de ayuntamientos”.¹³

El texto constitucional reconoce como uno de sus principios más preciados el de la “soberanía nacional”. Se deslinda del origen divino del poder de los monarcas al igual que de las pretensiones imperiales y de dominio napoleónico, al declararse “libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.¹⁴ Esto sin romper con el catolicismo tradicional de España, por el contrario, de manera absoluta, las cortes declaran que “la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.¹⁵

Los legisladores gaditanos no rompieron con la monarquía, declarando que el “Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria”.¹⁶ Ciertamente que divide el gobierno en los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), sin embargo instituyen la atribución legislativa del monarca compartida con los representantes, de tal forma que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”.¹⁷ El Artículo 16 ubica al monarca en el campo del poder ejecutivo, estableciendo que “la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey”.

¹² Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812, expedida por: DON FERNANDO SÉPTIMO, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la regencia del reino, nombrada por las Cortes Generales y extraordinarias, dirigida a todos los que las presentes vieren y entendieren.

¹³ M. en C. Rodríguez Valadez, Juan Manuel. El Municipio Mexicano y Evolución del 115 Constitucional. P. 16.

¹⁴ Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812. Op. Cit. Pág. 1

¹⁵ Ídem. Pág. 1

¹⁶ Ídem. Pág. 1

¹⁷ Ídem. Pág. 1

Lo mismo en España que en América, la vigencia y aplicación de la Constitución de Cádiz fue errática e inestable, en concordancia a las turbulencias políticas y sociales de la época.

En 1814, al regreso del destierro, Fernando VII derogó todo lo legislado en las Cortes de Cádiz, restableció el absolutismo español y reprimió brutalmente a los líderes y grupos liberales; la insurrección militar pro liberal encabezada por Riego en 1820 obligó a Fernando VII a reconocer la Constitución gaditana de 1812, se establece así el trienio Constitucional (1820-1823) que reinicia la obra legislativa de las Cortes de Cádiz.

Ya en lo particular, es necesario referir que se estableció en tal cuerpo normativo, la organización de los municipios y las bases para la consolidación de tal institución como la instancia básica de gobierno, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo tal tipo de representación; el de las regidurías, donde estas no existieran; “aunque la Constitución de Cádiz estuvo poco tiempo vigente, tuvo gran influencia en varios de los textos constitucionales mexicanos posteriores.”¹⁸ Lo que desde luego se aprecia claramente del contenido de aquella, y para el efecto del tema central de esta investigación, es de relevante importancia señalar que en el artículo 4º, ésta Constitución implícitamente se refiere a la seguridad pública, al preceptuar: “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad, civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.

Sin embargo, más adelante, en el artículo 321, la constitución de Cádiz aborda explícitamente la seguridad pública:

Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

Tercero: . . .

Cuarto: . . .

Quinto: . . .

Sexto: . . .

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles, ...”.¹⁹

La Constitución Gaditana reguló con amplitud los asuntos municipales, según aparece en sus artículos del 309 al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I,

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 22º ed., Ed. Porrúa, México 1999, Pág.. XXI

¹⁹ Ramírez Marin, Juan. Seguridad Pública y Constitución. Ed. Porrúa, México 2000, pp. 240 y 241

“De los Ayuntamientos”.

Refiriéndose a la Constitución de Cádiz, el Maestro Ochoa Campos afirma:
 “Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

- 1.- El sistema de elección popular directa.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales
- 3.- Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

- 1.- La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, “abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado”.
- 2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

- 1.- Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos al través de los Jefes Políticos.
- 2.- Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.²⁰

Luego entonces, este constitucional ordenamiento establecía, entre otras diversas disposiciones que los ayuntamientos se integraban por alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido; y dentro de las atribuciones de los ayuntamientos encontramos, el administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas y las cárceles municipales, no debiéndose perder de vista que las atribuciones de los ayuntamientos estaban severamente limitadas, ello debido a la sujeción de los jefes políticos y de los diputados respectivamente, siendo que, como postrer legado de este ordenamiento político, la institución de los jefes políticos pervive durante todo el siglo XIX y hasta la primera década del siglo XX; debido a que estos no eran otra cosa que “los intermediarios o el conducto para las relaciones entre los

²⁰ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México 2001, pp. 64,65

ayuntamientos y los gobernadores de los Estados.”²¹

Y aun cuando con la promulgación del Plan de Iguala* del 21 de febrero de 1821 se concreto la Independencia de nuestra Nación y se determino su forma de organización política como en una monarquía constitucional, esta reconoció la existencia de los ayuntamientos, dejando subsistentes las normas establecidas en la propia Constitución de Cádiz; en este particular periodo, los ayuntamientos se vieron afectados por las finanzas públicas, ya que se redujeron e incluso se suprimieron algunas de las contribuciones, lo que incuestionablemente acarreo una sensible disminución de las fuentes de ingresos, situación que puso en peligro su propia subsistencia.

Por lo antes referido, resulta incuestionable que los ayuntamientos fueron los principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso constituyente del naciente estado mexicano, ello mas aun si se considera que en el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la expedición de la Constitución de 1824, Agustín de Iturbide, suscribió en el año de 1822, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en donde se establecían las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año, las cuales se habrían de llevar de acuerdo con el decreto promulgado por dicho reglamento, para que posteriormente se nombrara a un jefe político por cada provincia; confirmándose de tal suerte el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

²¹ Hernández-Gaona. Op. Cit. Pág.- 19

* Plan de Iguala: Plan proclamado por Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero el 24 de febrero del año 1821 en la ciudad de Iguala de la Independencia, Guerrero. En el cual se declaraba por primera vez la Independencia de México. **Sus tres principios fundamentales fueron:** -Establecer la Independencia de México de parte de España. -Establecer la Religión Católica como única. -Establecer la Unión de los ejércitos que luchaban en la guerra de Independencia: los realistas (españoles) comandados por Iturbide y los insurgentes (mexicanos), con Vicente Guerrero al frente. Más tarde, estos tres principios (Religión, Independencia y Unión) se convertirían en las Tres Garantías que promovía el ejército que sustentaría al gobierno, al que, por la misma causa, se le llamó Ejército Trigarante. Según este plan, el gobierno que adoptaría México como nación independiente sería el de una monarquía moderada, cuya corona sería otorgada a Fernando VII (miembro de la Casa de los Borbones), o en su defecto, algún otro príncipe europeo. El plan suprimía, además, las distinciones étnicas entre los habitantes de la hasta entonces Nueva España; declaraba la igualdad de todos los individuos y, por lo tanto, en adelante todos tendrían los mismos derechos. Para gobernar al nuevo país en lo que llegaba un príncipe a ocupar la corona, el plan proponía la creación de una "Junta Gubernativa" y, posteriormente, una Regencia que se encargaría de gobernar en lo que se elegía al nuevo emperador. Además convocaría a Cortes para elaborar una Constitución. Finalmente, exhortaba a los insurgentes a incorporarse al ya mencionado Ejército Trigarante, cuyo líder sería Agustín de Iturbide.

1.3. Constitución de Apatzingán de 1814.

En la incesante tarea de consolidar la libertad de nuestra nación del yugo español, se propusieron por nuestros antecesores diversos proyectos legislativos, los que pretendían culminar con un documento que abrazara todas las expectativas, deseos y añoranzas, que a lo largo de la colonización se fueron acumulando en el espíritu de nuestro pueblo, uno de los cuales, es el denominado Congreso de Anahuac, que el día seis de noviembre de 1813, expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, en la que se declaraba la disolución definitiva del vinculo de dependencia de nuestra nación con la madre patria, sin embargo, dicho documento no produjo las repercusiones que se anhelaban, mas no obstante, aquel sirvió de preámbulo, para que, cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el mismo congreso que emitió el proyecto relatado, expidiera un documento de singular trascendencia en el orden jurídico y político de nuestra nación, denominado Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida ordinariamente como Constitución de Apatzingán, por haber sido otorgada en el municipio de ese nombre, siendo que: “en el se encuentran plasmados los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que si en varios aspectos sigue los lineamientos demarcados por la constitución española de 1812, diverge radicalmente de esta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio, independiente de España.”²²

Y si bien es cierto que este ordenamiento constitucional no tuvo una vigencia prolongada y por lo mismo se vio disminuida su posible aplicabilidad, “La carta de Apatzingán, cumple en la historia de México, precisamente el papel de fundar al Estado y es por ello, nuestra Constitución Constituyente. Los postulados de la soberanía popular, la forma republicana de gobierno, la división de poderes, las garantías individuales y el aliento pragmático que recorre todo el texto.”²³

Respecto a la organización municipal, la Constitución de Apatzingán, tomo para si la organización y estructura determinada en la Constitución de Cádiz de 1812, por lo cual, sobre este particular, es innecesario cualesquier otro comentario, remitiéndonos en su caso, a lo ya apuntado precedentemente sobre el particular.

En resume de lo hasta aquí referido en relación a este particular apartado; en el año de 1913 y debido a la Guerra de Independencia, las provincias liberadas en la primer etapa de la lucha, habían sido recuperadas por los realistas, siendo que para disponer de una herramienta que permitiera la toma de medidas urgentes de gobierno en todos los territorios liberados y que les facilitara además el desarrollo de una cohesión política e ideológica revolucionaria, a iniciativa de Morelos, el 15 de

²² Burgo, Ignacio. Op. Cit. Pág.- 119

²³ González Avelar, Miguel. La Constitución de Apatzingán y otros estudios. Primera Edición, Sep/Setentas, México 1973, Pág.- 46

septiembre de 1813, se reunió a los representantes de las regiones liberadas en el Congreso de Chilpancingo. Los delegados manifestaron sus simpatías liberales, tanto de los ideólogos y textos clásicos de la revolución francesa, de las Constituciones Francesas de 1793 y 1795, así como de los recientes debates de las Cortes de Cádiz de donde había surgido la Constitución Política de la Monarquía Española, del 19 de Marzo de 1812; así en plena guerra de independencia, el Congreso no contaba con la estabilidad y seguridad suficientes para el adecuado cumplimiento de sus fines, el acoso de los realistas obligó el traslado del Congreso a la ciudad de Apatzingán y desde aquí, los legisladores trashumantes emiten y sancionan el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de Octubre de 1814, documento histórico reconocido como la primer Constitución de México.

1.4. Constitución Federalista de 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación fue aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, con este hecho, los legisladores habrían de sentar las bases para la discusión constitucional.

Como es sabido, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 tubo como antecedentes a los Elementos Constitucionales (1811) de la Junta de Zitácuaro, la declaración de los Sentimientos de la Nación de 1813 y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán, los dos últimos emanados del Supremo Congreso Nacional de América, Congreso de Anáhuac o de Chilpancingo, y del Acta de Declaración de la Independencia y Soberanía de México del 6 de noviembre de 1813.

En este instrumento, el constituyente tuvo dos preocupaciones fundamentales: por una parte, la necesidad de organizar funcionalmente un Estado federado; y por la otra mantener el precepto de la soberanía popular que permitiera el mantenimiento de una república representativa, con división de poderes, en donde el pueblo fuera siempre el supremo elector.

Esta particular Constitución, resolvió no solo el debate entre centralistas y federalistas, si no que definió el establecimiento de una República con un Poder Legislativo fuerte y un Ejecutivo débil, sin ser propiamente una República Parlamentaria.

De tal suerte, el 4 de octubre de 1824 se promulga por el Congreso General Constituyente la primera Constitución Federal del país, misma que no hace referencia de forma directa al municipio. Disponiendo en su artículo 161 la obligación

de cada Estado para organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a ésta Constitución ni al acta constitutiva, a raíz de estas facultades es cuando empiezan a aparecer las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales.

La Constitución Federal de 1824 consuma para siempre la libertad e independencia de México; mantiene su pertenencia absoluta al catolicismo apostólico y romano; adopta un gobierno del tipo de república representativa popular federal; reconoce como parte de la federación a 19 Estados y 4 territorios; divide el supremo poder en legislativo, ejecutivo y judicial, los organiza de manera amplia y detallada; deposita el poder legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; otorga una mayor importancia al poder legislativo, en ese sentido, en el título tercero denominado Del Poder Legislativo, se compone, nada mas y nada menos, que de siete secciones y 76 artículos; establece el gobierno particular de los Estados libres y soberanos, igualmente dividido en legislativo, ejecutivo y judicial; y define las restricciones de los poderes de los Estados.

A manera de resumen sobre este precedente, en el año de 1824 se sancionó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, mediante la cual se establecía la República Federal, lo que desde luego se aprecia en su artículo IV que literalmente refería: “La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Integrándose tal federación con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal”; y toda vez que no hace referencia este ordenamiento Constitucional a la forma del gobierno local, este se dejó en plena libertad a los Estados, ello para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz; en lo particular “En la Constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal. Ello se debió tal vez a que la situación política obligo a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los Estados, dejando de lado la legislación de los municipios.”²⁴ Por lo cual, en ese particular periodo, los ayuntamientos se siguieron rigiendo por las disposiciones vigentes en la colonia, que por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas según previsión específica de los artículos 49, 50 y 161 de la misma.

No debiéndose dejar de observar que: “durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque esta no regulo específicamente el régimen municipal, las Constituciones y las leyes de los Estados si se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz.”²⁵ Consideraciones las cuales, finalmente nos permite comprender el sistema de regulación del municipio, en este especial periodo histórico.

²⁴ Historia del Municipio en México. Op. Cit. Pág.- 30

²⁵ Ovalle. Op. Cit. Pág.- 789

1.5. Constitución Centralista de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

En la primera década del México independiente, nuestra nueva nación presentaba notables avances en su organización federal, sin embargo, persistían enormes problemas en el ámbito económico, político y social.

En los años treinta, el cambio en el rumbo de la política de Antonio López de Santa Anna, trajo consecuencias nefastas para la República; la derogación de la legislación reformista impulsada por Don Valentín Gómez Farías, produce un grave retroceso rumbo al conservadurismo, al mismo tiempo que se asestaba un duro golpe al federalismo que con tanto esfuerzo se intentaba construir.

Así, al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824; nuestra Nación adopta entonces la estructura de una República Central sustentada en el cuerpo legislativo conocido como las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la Sexta de esas leyes, del 29 de diciembre de aquel año se destinó a regular la "División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos". De tal suerte que "El catorce de septiembre, tanto la cámara de senadores como la de diputados integraron una sola asamblea constituyente, que el 15 de diciembre de 1835 expidió las bases constitucionales, documento que destruyó el sistema federal. Durante el año siguiente, el congreso usurpador dictó de una sola vez seis leyes que aunadas a las de diciembre de 1835, sumaban siete, y de aquí el nombre de Constitución de las Siete Leyes."²⁶

Queriendo restaurar el poder de las clases privilegiadas, las nuevas leyes establecen un Poder Supremo Conservador con autoridad y prerrogativas superiores, a los tres poderes clásicos del régimen republicano, incluso, este Supremo Poder solo respondía de sus actos ante Dios.

Las Leyes Constitucionales de 1836 tienen como antecedentes legislativos a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; el Acta Constitutiva de la Federación aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824; el Decreto Constitucional para la América de 1814, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán; los Sentimientos de la Nación de 1913; los Elementos Constitucionales (1811) de la Junta de Zitácuaro; y de cierta forma la Constitución de Cádiz o Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Mientras que la Constitución Federal de 1824 representó el triunfo de los federalistas, la promulgación de las Leyes Constitucionales de 1836 significó la victoria temporal del centralismo conservador. La Constitución Federal de 1824

²⁶Carpizo, Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México; Coordinación de Humanidades, Segunda Edición. México 1973. Pág.- 298

había logrado parcialmente detener la disgregación de los Estados, posteriormente, con las reformas conservadoras de 1833 y 1836, el gobierno centralista terminaría por permitir la pérdida de la mitad del territorio nacional.

Durante la primera década de vida de la República Mexicana, se establece una cierta vida parlamentaria, tanto a nivel federal como a nivel de los diferentes Estados de la unión mexicana; el federalismo se enfrentó al centralismo como modelos contrapuestos en la conformación de la república. En los años treinta, los conservadores toman el control del parlamento, los debates en el Congreso revelan las contradicciones internas de ese Organismo Constitucional.

En un momento en que se requería el mejor cuidado de las relaciones con las aspiraciones soberanas de los Estados y territorios, el Congreso General, dominado por los conservadores, aprueba la “idea” de establecer un Supremo Poder Conservador “depositado en cinco individuos”.

De tal forma, los conservadores desaparecen de tajo la figura constitucional de “Estados de la Federación” y en su lugar se establece una división política en “Departamentos”, mismos que se subdividían en “Distritos” y estos a su vez en “Partidos y municipalidades”.

La adopción del régimen centralista que convertía a los Estados soberanos en departamentos dependientes del gobierno central, aceleró la separación de Texas (proceso que culminó el 2 de marzo de 1836), igualmente, unos años después, Yucatán intentó separarse de la República, y promulgar su propia Constitución Política en marzo de 1841.

Por otra parte las Leyes Constitucionales continúan el reconocimiento de un poder legislativo conformado por dos cámaras, determinando que únicamente la Cámara de Diputados estaría facultada para iniciar la discusión de las iniciativas de ley, mientras que la de Senadores le correspondía solamente la revisión de las mismas.

No obstante los perjuicios producidos por estas particulares leyes, a decir de Ochoa Campos, “fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.”²⁷ Disponiendo que los Ayuntamientos fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los Departamentos, en los puertos con cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil y en donde no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía siendo que en este régimen, se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México y por Decreto de 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando así, hasta que el

²⁷ Quintana Roldan, Carlos F. Op. cit., Pág.101.

21 de septiembre de 1853, en que, Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en el Distrito de México. Determinando de forma particular, que los ayuntamientos tendrían como funciones: “cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la construcción, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y 7 arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden publico en su vecindario.”²⁸

Respecto a las Bases de Organización Política de la República Mexicana o más conocidas como Leyes o Bases Orgánicas de 1843, fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 del mismo mes.

Si bien, “estas nuevas Bases Centralistas reglamentaron en forma más deficiente al Municipio y no de manera extensa como las de 1836. Varios Preceptos Constitucionales abordaron el asunto municipal, como los siguientes: Artículo 4º, 20 fracción I, 134 fracciones X y XIII, mismas que hacían referencia a la división territorial de la República, la cual quedaría dividida en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades, al ciudadano se le obliga a adscribirse en el padrón de su municipalidad y le otorga facultades a las Asambleas Departamentales de hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales así como expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, asimismo como aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gatos municipales.”²⁹

1.6. Constitución Liberal de 1857

Con el Plan de Ayutla (en 1854) y al concluirse la dictadura del General Antonio López de Santa Anna se inició la etapa histórica conocida la reforma, que se prolongó hasta la restauración de la República, una vez rechazado el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, en 1867. En esta etapa se dieron las bases para la modernidad del Estado Mexicano al desatarse un proceso de secularización. En la vida municipal hubo transformaciones promovidas por la Ley de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, y por la segunda constitución federal de 1857.

²⁸ Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1972. Pág.- 155

²⁹ Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág. 68

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 fue “una Constitución Liberal escrita en México durante la presidencia de Ignacio Comonfort. Fue promulgada el 5 de febrero de 1857 y estableció políticas liberales tales como: libertad de expresión, libertad de conciencia, libertad de asamblea y la libertad de levantarse en armas. Garantizó libertades básicas civiles a los mexicanos; reafirmó la abolición de la esclavitud; eliminó la prisión de deudor; separó la educación de la religión; y disminuyó el poder de la iglesia católica. Eliminó todas las formas de castigo cruel e inusual, incluyendo la pena de muerte. Prohibió los títulos de nobleza, honores hereditarios y monopolios. También dictó que cualquier esclavo que pisara territorio mexicano sería liberado. Esto hizo que México fuera un paraíso para los afroamericanos que escapaban de la esclavitud en los Estados Unidos. Esta constitución junto con el Plan de Ayutla y otras reformas liberales polarizaron la sociedad mexicana y la llevaron a la Guerra de Reforma.

El 5 de febrero de 1903 en protesta contra el régimen de Porfirio Díaz un grupo de liberales colocó en el balcón de las oficinas del periódico *El hijo de El Ahuizote* un gran crespo negro en señal de luto y la leyenda "La Constitución ha muerto", haciendo referencia a la promulgada en 1857. Este acontecimiento fue un antecedente de la revolución armada de 1910, que derrocó a Díaz y terminaría con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 durante el gobierno de Venustiano Carranza.

La Constitución de 1857 estaba conformada por 8 títulos y 128 artículos. Después de que el partido liberal ganara la Guerra de Reforma 1858-1860, Juárez que estaba al mando de la presidencia y su gabinete agregaron a dicha Constitución las 9 leyes de Reforma que habían sido dictadas en Veracruz.”³⁰

Este instrumento constitucional no hace ninguna referencia al régimen municipal, el cual fue ignorado y como lo refiere el autor Ignacio Burgoa “La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución de 57 demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz”.³¹

Asimismo en esta Constitución se instituyó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular, siendo que en lo particular, en el artículo 72 se determinó que se elegirían popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; de su parte el artículo 31 establecía que todo mexicano deberían de contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, y que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano

³⁰ www.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicano_de_1857

³¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1985, Pág. 885.

de inscribirse en el padrón de su municipio; resultando que de esta forma los Estados de la Federación, normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales; y sobre este particular, la doctrina de la materia se ha pronunciado de la siguiente forma: “la Constitución del 57 no dedica ni un solo artículo a los ayuntamientos, esta última mencionalos tan solo cuando en su artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios”.³²

Ahora bien, en el particular periodo de vigencia del instrumento político en cuestionamiento, la Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México; Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, determino que la soberanía se radicaba originalmente en la persona del Emperador; y que la división política del territorio, se instrumentara en Departamentos, divididos en Distritos y a su vez en Municipalidades, siendo que tal estructura fue administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los Distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la Jefatura de los Departamentos, determinándose de igual forma que las contribuciones, fueran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y estableciéndose que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

Resultando incuestionable que el dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial, así en julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

Seguidamente y durante los periodos comprendidos de 1876-1880 y 1884-1911, comúnmente reconocidos como el periodo del Porfiriato, el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política Nacional; ello en virtud de que durante este periodo se expidieron diversos proyectos que restringieron significativamente la actividad de los municipios. Así, en 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, que establecía: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios y para el año de 1903, la organización municipal se concretaba, en los prefectos, que eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades, mismos los cuales estaban subordinados al gobierno del Estado. De esta suerte, resulta sobradamente evidente que la autonomía y la libertad no era ejercida por el ayuntamiento, ya que quienes determinaban verdaderamente las elecciones y las otras diversas actividades locales, eran los jefes políticos.

³² Quintana roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág.- 155

En atención de lo hasta aquí apuntado, me permite afirmar que la libertad municipal, fue una de las causas primeras por las que se luchó durante el movimiento social de 1910 a 1917; lo cual se justifica si no se omite considerar que el Plan de Partido Liberal Mexicano de 1º de julio de 1906, se propuso consagrar la libertad municipal; ello particularmente en los artículos 45 y 46 que proponían la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el restablecimiento del poder municipal.

En lo esencial el referido Plan de San Luís* proponía, la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano; resaltándose en el punto 4 de los 11 que contenía; el principio de la no reelección, para el Presidente de la República, tanto como para Gobernadores de los Estados y en similares condiciones para los Presidentes Municipales, lo cual se estimaba, constituiría la base total en que se cimentaría la libertad del municipio; lo anterior sin pasar por alto, que en esta particular época, "el municipio fue casi nada mas que el nombre de una división territorial y administrativa"³³

1.7. Constitución Social y Política de 1917.

En fecha primero de mayo del año de 1917, inicia la vigencia de la Constitución que actualmente nos rige, en donde el municipio como institución, adquiere un lugar destacado en la vida política, jurídica, económica y social de nuestra Nación; en este ordenamiento político, se reconoce al Municipio Libre, como la base de la organización política y de la administración pública de los Estados, los cuales adoptaban para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

* El **Plan de San Luis Potosí** fue un plan promulgado por el líder político mexicano Francisco I. Madero, presidente del Partido Nacional Antirreeleccionista, desde San Antonio, Texas. Fue promulgado en Texas ya que Madero había huido de la prisión de San Luis Potosí tras ser encarcelado por el General Porfirio Díaz (presidente de México). El plan consistía en un llamado al pueblo mexicano a levantarse en armas, desconociendo la reelección de Díaz en el cargo, anulando las recientes elecciones y convocando a nuevos comicios. Además declaraba la no reelección como un principio supremo para México. La fecha para dar inicio al levantamiento fue el 20 de noviembre de 1910, a las seis de la tarde. Muy pronto llegaron a la Ciudad de México las copias del Plan de San Luis y el 18 de noviembre de 1910 fue descubierta una conspiración contra Díaz en la ciudad de Puebla. Esa conjura estaba dirigida por Aquiles Serdán, quien fue asesinado por la policía. Sin embargo, la rebelión desatada por Madero provocó la renuncia de Porfirio Díaz en 1911, la ascensión al poder de Madero así como la Revolución Mexicana, que duraría alrededor de una década y cobraría la vida de un número significativo de mexicanos.

³³ Macedo, Miguel.- El Municipio en México, su evolución Social. Tomo I, Volumen 2. sin Editorial, Pág.- 617

representativo y popular y tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local, y; III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Sobre el particular, no resulta ocioso ni impertinente, referir cual es el texto vigente del precepto en cita, ello para ponderar en su exacta dimensión, las diversas modificaciones de que ha sido objeto el precepto en cuestionamiento, siendo que sobre el particular contemporáneamente aquel determina:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos de que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y sus pender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

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

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

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

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

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada, y

X. Derogada.

En la actual previsión legislativa, el artículo 115 Constitucional, determina de particular forma el reconocer al Municipio su facultad de gobernar y no solo de administrar a través del ayuntamiento; las competencias exclusivas del Municipio; se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno; se protege al Municipio, no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos o a los que por sí, generen; se crea la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias de los Ayuntamientos. En este aspecto destaca por ejemplo que para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no serán a cargo de la legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento.

También se actualiza algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado como prevalece en el texto vigente. Es decir, por ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, etc. son exclusivamente Municipales y no concurrentes con el Estado, salvedad hecha de los mecanismos de subsidiariedad.

“Así, las materias exclusivas Municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso; también se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los Municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos; habiéndose eliminado, la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones existe, tratándose de Municipios de distintos Estados; habiéndose incorporado, al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión), y se garantiza para el Municipio, el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales. Se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen; se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología. Se resuelve a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de estas con los Gobernadores solo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a diferencia del texto vigente que confiere el mando ilimitado a Gobernadores y que hoy por hoy, en la mayoría de los Estados los Municipios, (sobre todo capitales) no cuentan con policía municipal.”³⁴

³⁴ "Mexicano Esta es tu Constitución; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Emilio O. Rabasa, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

1.8. Reforma Constitucional de 1983

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, sufrió en el año de 1983 una reforma trascendental, cuyos aspectos fundamentales fueron los siguientes: faculta a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia; la existencia de regidores de representación proporcional; la entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los Estados; el cobro del impuesto predial por los ayuntamientos; facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas; la ampliación de las facultades reglamentarias de los ayuntamientos; la normatización de las relaciones entre los ayuntamientos y sus empleados; la determinación de la elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos, y; la determinación de los servicios públicos; reforma esta, que es el producto de las diversas modificaciones de que ha sido objeto el artículo en estudio, lo cual podemos apreciar con absoluta claridad, de la siguiente breve reseña:

Desde la expedición de la Constitución de 1917, el artículo 115 ha sido objeto de varias reformas, la primera “en el año de 1928, ella, para disminuir el número de diputados a las legislaturas locales; la segunda en el año 1933, en que se agregó un segundo párrafo a la fracción I, en la cual se fijaron las normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos; la tercera en el año de 1943, en la que se amplió a seis años el período de gestión de los Gobernadores; una cuarta en el año de 1947, en que se agregó a la fracción I, un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales; la quinta en 1953, en que se suprimió el segundo párrafo de la fracción I, al mismo tiempo que se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas; posteriormente en 1976, se agregaron dos fracciones más, quedando integrado dicho artículo por un párrafo introductorio y cinco fracciones; esta reforma tuvo como objetivo establecer las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos, con la idea de que el país globalmente quedara integrado en un desarrollo armónico, otorgando competencia concurrente a la Federación, a los Estados y Municipios para la solución del problema de los asentamientos humanos; en tal contexto, en el año de 1977 se adicionó el último párrafo a la fracción III, ello para introducir el sistema de diputados de minoría en las elecciones de las legislaturas locales y estableciendo también el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.”³⁵

³⁵ México a través de sus Constituciones, México, LII Legislatura del Congreso de la Unión, t. XI, 1985.

Ya en lo concerniente al punto en tratamiento, podemos decir que en diciembre de 1982, el Ejecutivo Federal en turno presentó al constituyente permanente una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, la que propuso las siguientes consideraciones: “la descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional. Estamos convencidos de que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica. La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio. Estamos conscientes de que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándoles desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios. Como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación. En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones, plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las Entidades Federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra carta magna. En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas. Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios y una más, sin mayores modificaciones que las obtenidas en el texto vigente del artículo,

corresponderá a los Estados de la Federación. En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamiento. En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales; se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas. Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115, la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, pero, por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva. Se atribuyen igualmente a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Por último, en esta área hacendaría, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se le asignen, disponiéndose la obligación

de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones. Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado. En la fracción C se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución. En la fracción VI, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, como dispone el texto de la fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VIII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno. En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de la representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hace innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales. Un relevante renglón de la iniciativa es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los municipios, los que, para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro se regulen sus relaciones en las Constituciones Locales y en las Leyes Estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias. En la fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, como también los Municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio

de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.³⁶

Tal iniciativa fue presentada a la Cámara de Senadores en donde este órgano legislativo, presentó el respectivo dictamen a consideración del pleno, proponiendo modificaciones al texto enunciado, ello en base a las siguientes consideraciones: El regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos y de sus miembros no constituye un atentado contra la vida política municipal ni (contra) el respeto de su autonomía, sino, por el contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos con los que pudiera violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales; por otra parte se propuso que las legislaturas locales deberían de expedir las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, con lo que, no se contravenía las normas constitucionales relativas al trabajo.

Tal dictamen fue aprobado por la Cámara de Senadores y posteriormente por la Cámara de Diputados y por la mayoría de las legislaturas locales, por lo que en consecuencia se convirtió en el texto siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen

³⁶ Ídem. Ob. Cit.

gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Ahora bien, con relación a tal reforma, resultan pertinentes los siguientes breves comentarios; en principio, la fracción I quedó con el agregado de los párrafos 3, 4 y 5; siendo que de su parte el párrafo 3 estableció que las legislaturas, pueden suspender ayuntamientos y declarar que han desaparecido, en atención a alguna causa grave que una ley prevenga, tal agregado fue positivo en virtud de que las Constituciones Políticas Locales determinaban que los ejecutivos de las Entidades Federativas podían declarar desaparecidos los poderes municipales y designar una junta municipal que los sustituyera, y que con tal redacción dicha atribución quedo asignada a los poderes legislativos locales; pero es necesario hacer notar que si el constituyente permanente aprobó la inclusión de la suspensión o desaparición de los ayuntamientos, resulto impropio que haya omitido determinar las causas por las cuales se puedan tomar dichas medidas, dejándolo a juicio de los legisladores

locales, ya que no resulto operante, el argumento de que esa materia quedaba reservada a los Estados, pues eran y son, tan importantes las causas como las medidas.

La redacción del párrafo 4 de la fracción I del artículo 115 constitucional presentaba en su momento las siguientes interrogantes: No refería que un ayuntamiento hubiera sido suspendido, entonces, ¿qué pasa en ese caso? ¿La redacción implicaba que la desaparición de un ayuntamiento era sólo limitada a los propietarios y no a los suplentes?; al mencionarse que “por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros”, ¿se está refiriendo a los propietarios y suplentes, para que en todo caso no puedan entrar éstos en funciones?, y si la renuncia o falta absoluta es sólo de los propietarios, ¿cuándo no procede que los suplentes entren en funciones? debiéndose entender que las legislaturas designarían, para integrar a los consejos municipales, a aquellos vecinos que reunieran los requisitos que para cada puesto se mencionan en las leyes locales.

De su parte, el segundo párrafo de la fracción II hace referencia a la facultad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y diferentes disposiciones administrativas de observancia general, lo que ya se llevaba a efecto por los ayuntamientos.

La primera parte de la fracción III especificaba los servicios públicos que quedarían a cargo de los ayuntamientos, lo que es de estimarse como un gran acierto, pues viene a clarificar la oscuridad y diversidad de interpretaciones que se tenía al respecto, toda vez que en algunos Estados lo concerniente a las calles, al tránsito, al agua potable, al alcantarillado y otros aspectos estaba a cargo de los gobiernos de los Estados.

El último párrafo de la fracción III dio pauta a que los gobiernos de los Estados continuaran inmiscuyéndose en las tareas municipales, pues propiamente en la totalidad de los Estados se celebraron convenios, en virtud de los cuales los municipios no asumieron todas sus funciones.

Respecto al contenido de la fracción IV, fue de las innovaciones de mayor trascendencia en la reforma constitucional, relativas al municipio, toda vez que además de reiterar que la hacienda de los municipios se forme de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, señalaba con precisión, cuáles eran las fuentes de ingresos que inexorablemente debían de percibir los ayuntamientos, reiterándose en tal fracción, a que los municipios podían celebrar convenios con los Estados para que los Gobiernos de las Entidades Federativas administraran los ingresos producidos por los impuestos y derechos de los bienes inmuebles.

De manera que, con la reforma en análisis, los Estados dejaron de percibir las contribuciones relativas a los inmuebles que pasaron a ser ingresos del municipio, lo que lógicamente aumentó la dependencia de los gobiernos estatales para con el

gobierno federal, y a cambio de ellos, se fortaleció el municipio. Desde un punto de vista municipalista, fue benéfica la medida; contemplada desde el ángulo de los Gobiernos de los Estados, inequitativa; y respecto del Gobierno Federal resulta igual, pues de uno de los otros niveles de gobierno pasó recursos a otro nivel.

Sobre este específico tema, resulta pertinente referir la opinión de José Francisco Ruiz Massieu que sobre el particular propuso: “La soberanía es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna; la autonomía es el atributo de los estados federados, que concierne a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución general; y, en libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.”³⁷

De tal suerte, de los términos contenidos en la reforma, resulta evidente que se aumentó la libertad municipal, pero se redujo su autonomía y permaneció igual la soberanía; no es, por lo tanto, deleznable o inexplicable que los gobiernos de los Estados, vía los convenios, hayan tratado de no perder por completo, sus fuentes de ingresos.

El contenido de los incisos b) y c) de la fracción IV merece sólo el comentario de que mediante los convenios de coordinación fiscal se aumentaron las participaciones federales a los municipios; el penúltimo párrafo de la fracción IV nos sirve para aclarar y ratificar que las leyes federales no deben limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que les compete y no deben conceder exenciones en relación con las mismas, y como reflejo de ello, las leyes locales tampoco lo podrán hacer respecto de las contribuciones municipales.

Las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional son estimadas mayoritariamente como positivas y de justicia, pues se reitera la facultad de los municipios para intervenir en la planeación y autorización de la tierra, en sus circunscripciones; al igual que se abre la posibilidad de una regulación conjunta del desarrollo entre dos o más municipios.

La fracción VII es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción III y su contenido se conserva original desde 1917, y prevé que tanto el Ejecutivo federal como los gobernadores tengan el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen o donde se encuentren, para el efecto de evitar un posible conflicto por indecisión en cuanto al mando de la fuerza pública.

³⁷ Ruiz Massieu, J. Francisco y Valadés, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México 1973, Pág.- 112

La fracción VIII, en su primer párrafo, nació para el efecto de proporcionar representaciones en los ayuntamientos, de las corrientes que no obtuvieran el triunfo en las elecciones y tuvieran oportunidad de participar en las decisiones.

En su segundo párrafo se refiere a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus empleados, indicando que los municipios deberían observar, las reglas para sus relaciones laborales, emanadas de las legislaturas estatales y con base en el artículo 123 de la Constitución general de la república. Los Estados han expedido Leyes con criterio diferente para regular las relaciones laborales con sus trabajadores sin adoptar un criterio común respecto a la aplicación del apartado A o del apartado B del artículo 123 Constitucional vigente, pero de cualquier manera otorgando las prestaciones mínimas a los trabajadores del estado y los municipios.

“La fracción IV del precepto en análisis, determino para los municipios, plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; artículo 31, fracciones II y III, que indican como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, y de contribuir para los gastos públicos de la federación, del estado y del municipio en que residan; artículo 36, fracción I, que determina como obligaciones del ciudadano de la república, entre otras, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; artículo 41, párrafo final, que establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, con esa calidad, puedan participar en las elecciones estatales y municipales; artículo 108, en su párrafo final, que establece que las Constituciones de los Estados de la república precisarán en su articulado el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios, para los efectos de sus responsabilidades; artículo 117, en su fracción VIII, que determina que los estados y los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.”³⁸ estimando de nuestra parte que, con la precedente descripción queda sumariamente descrita la reforma constitucional del año de 1983 al artículo 115 Constitucional, por lo cual y sin mayor trámite, se continua con el proyecto propuesto.

1.9. Reforma Constitucional de 1999

La reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1999, no fue promovida por el Poder Ejecutivo, sino por diputados

³⁸ Quintana Roldán, Carlos Francisco, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S.A. México 1987, Pág.- 43

federales de los Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y del Trabajo.

Siendo que una de las reformas más importantes que se introducen en este decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas; y en referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara tenemos lo siguiente:

En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; en el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no este reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República; en el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados; en el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De todo lo anterior se observa, que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto; se recorre el párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios, son estas las reformas mas significativas a destacar; en razón a que para los efectos particulares de este trabajo, nos habremos de concretar a lo relativo de la seguridad pública y su afectación propiamente dicho al ámbito municipal, la que se refiere particularmente a la policía preventiva municipal y los convenios de colaboración en tal materia, lo cual en cualquier caso reviste una trascendental importancia si se toma en cuenta que en el actual momento en nuestro país, existen 2,418 municipios con notoria diversidad, complejidad, características y problemática.

En resumen de lo hasta aquí expuesto en este particular apartado: las modificaciones que experimento el artículo 115, por la reforma del 99, se pueden condensarse en los siguientes puntos: reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones

municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia; precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional.

En cuanto corresponde al primer punto reseñado, resultaba necesario reformar la fracción I, en su primer párrafo, "con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno", modificación con lo que se pretendió superar la concepción administrativista del municipio, conceptuarlo no sólo como una mera descentralización territorial del Estado mexicano, sino también como una entidad dotada de un ámbito de gobierno cada vez más autónomo.

Tal modificación persiguió no sólo la exclusión de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, busque ejercer funciones municipales; con lo que se trato de eliminar la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento, sin que lo mismo fuere un obstáculo para que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, así como de que el municipio otorgue concesiones, autorizaciones o contrataciones de cualquier índole.

En el párrafo quinto de la fracción I, para complementar lo anterior, se dispone que los consejos municipales, que surgen cuando hay renuncia, suspensión o se ha declarado desaparecido a un ayuntamiento, estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

De su parte, la modificación al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, tuvo un doble propósito: ampliar el concepto de autonomía jurídica y delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal. En cuanto a la autonomía jurídica, se reproduce casi en sus términos la fórmula anterior, misma que atribuía a los ayuntamientos facultades para expedir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Añadiendo la reforma, que tales ordenamientos se aprueban para que los ayuntamientos "organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal"; asimismo, se precisa que tales facultades "aprobatorias" se ejercitan de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados.

De este modo, corresponde a las legislaturas, establecer un "marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio". Por otro lado queda a los ordenamientos que expiden los ayuntamientos, "todo lo relativo a su organización y funcionamiento

interno y de la administración pública municipal", así como los demás aspectos reglamentarios necesarios para las actividades municipales.

Y para definir el objeto que deben tener las leyes que expidan las legislaturas en materia municipal, se incorporaron varios incisos a la referida fracción II del artículo 115, así en el inciso a) de la fracción II, se subraya que las leyes que expidan las legislaturas en materia municipal tendrán por objeto establecer "las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo", y debe incluir "los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad"; en lo que se refiere a los incisos b) a, e) de la fracción II, se fijan normas procedimentales para ciertos casos importantes: resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal o actos y convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; convenios en materia de servicios públicos y administración de contribuciones; casos de municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes y conflictos entre el municipio y el gobierno del Estado con motivo de los convenios celebrados.

En la fracción III del artículo 115 se enumeraron los servicios públicos que tienen el carácter de municipales, a saber: a) la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; c) al servicio de limpia, se añaden también los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos; g) al concepto de parques, calles y jardines, se le agrega genéricamente "el equipamiento", que se entiende como la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados; h) se ha adicionado con un reenvío al artículo 21 constitucional y con la referencia a la policía preventiva municipal.

Debiéndose significar la reforma al texto constitucional concretada en el inciso h que se refiere a la "policía preventiva municipal", en virtud de que en este aspecto los gobiernos de no pocos estados tenían una influencia preponderante, o de plano de ellos dependía en última instancia su manejo, y para reforzar esta facultad, se le dio a la fracción VII del artículo 115 una nueva redacción, en la cual se determina que "la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente", por otra parte en relación estrecha con el objeto de estudio de este trabajo de tesis, podemos decir que: antes de la reforma, los gobernadores de los estados tenían el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieren habitual o transitoriamente (generalmente, las capitales de los estados), ahora la policía preventiva municipal dependerá en dichos lugares también del alcalde; no obstante, ello para ser congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, dichos mandos deberán acatar las órdenes del gobernador que corresponda en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Con la reforma de 1999, el nuevo párrafo final de la fracción II del artículo 115, permite asociarse, no sólo a los municipios de un mismo estado, sino también los municipios de dos o más estados, siempre y cuando cuenten con la aprobación de las legislaturas respectivas; siendo que muchos de los problemas que confrontan los municipios como son los de basura, contaminación ambiental, transporte en zonas metropolitanas, preservación de la ecología o regulación del suelo, no pueden solucionarse, sin un trabajo conjunto, ello particularmente cuando hay conurbación.

La referida cooperación intermunicipal "puede revestir diferentes y variadas formas, he aquí las principales: a) cooperación voluntaria, espontánea y decidida por las municipalidades, o bien, cooperación obligada, impuesta por los niveles superiores; b) cooperación para un fin especial único, o bien para objetivos múltiples, general o casi general; c) cooperación para la realización en común de una obra o la prestación de un servicio; d) cooperación permanente, mediante la constitución de una organización común, o bien a través de reuniones especiales, esporádicas y hasta informales; e) cooperación a través de la creación de un ente de derecho público, en el ámbito local o nacional, mancomunidad, asociación, unión regida por una corporación, junta o comisión, o bien, cooperación mediante la constitución de una empresa de derecho privado, sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, o acuerdos por contrato, y f) cooperación exclusivamente entre municipalidades, o bien, cooperación en que además de los municipios intervengan entidades supramunicipales (gobiernos estatal, federal o incluso organismos descentralizados); cooperación entre las municipalidades de un mismo país, o bien, cooperación en la que tomen parte organismos comunales de otro u otros países." ³⁹

La fracción IV del artículo 115, establece la llamada "esfera económica mínima de los municipios", y tienen el propósito de fortalecer la mencionada esfera y son las siguientes: cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales; los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas para efectos de la ley de ingresos municipales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria; las legislaturas de los estados no solo revisarán sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, y los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen de acuerdo con la ley.

La reforma a la fracción V del artículo 115, amplió las facultades municipales en los siguientes aspectos: en el inciso c) se le otorga participación en la formulación de planes de desarrollo regional; en el inciso d), se faculta al municipio, no sólo para manejar y controlar el uso del suelo, sino también para autorizarlo; en el inciso g) el municipio participara, no sólo en la creación y administración de zonas de reserva

³⁹ Márquez Carbó, Luís,- La Cooperación Intermunicipal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, núm. 3, julio-septiembre de 1981, pp. 23 y ss.

ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; en el inciso h) se concede intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, y en el inciso i) se faculta al ayuntamiento, para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Siendo que con tales facultades se espero y aun se espera, que los municipios enfrenten de manera directa, los desafíos que plantean el crecimiento y preservación de las ciudades; sobre el particular, es suficiente con lo hasta aquí expuesto, por lo que sin mas, se continua con el desarrollo del plan propuesto.

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTO LEGAL REGLAMENTARIO DE LA ACTUACIÓN DEL MUNICIPIO

2.1. Principios Constitucionales que rigen al Municipio.

Sobre el particular se dice que “el municipio se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles. Puede decirse que, tanto la actividad pública como la administración municipal, están integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, no necesariamente rígida, que tiene su origen y fundamento en la constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; en ella se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios de l país.

La carta magna, dentro del respeto a la soberanía de los estados establece el principio de que éstos, a través de sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes propias; las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad federal y de los municipios que la integran.

Considerando ese punto de partida y origen constitucional, el marco jurídico general del municipio se integra de la siguiente manera:

- La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Las constituciones Locales, así como diversas Leyes y reglamentos.
- Leyes orgánicas Municipales
- Las bases Normativas de los Congresos Estatales
- Las disposiciones Administrativas de los Ayuntamientos.

Las normas constitutivas del marco jurídico municipal antes esquematizadas reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del Municipio. Por personalidad jurídica se entiende que los municipios son entes sujetos a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos de hechos jurídicos de su competencia.

Dicha atribución permite al Municipio celebrar convenios con los estados, que también están sujetos a derechos y obligaciones; celebrar acuerdos con otros municipios y estados en el ámbito de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos

de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción, además de adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales. El producto inmediato de la personalidad jurídica es la facultad reglamentaria.

Sin embargo, debe quedar claro que en el sistema Federal Mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos, el Federal y el Estatal, con competencia Constitucional, Legislativa y administrativa. No es ese el caso de los ayuntamientos, quienes no tienen autonomía para legislar; únicamente están facultados para normar sus competencias internas o leyes que expidan los Congresos de los estados.

Sobre este aspecto, en términos generales se puede decir que el Municipio, pese a estar considerado como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, paradójicamente no está facultado para legislar sobre cuestiones de interés particular en el ámbito de su jurisdicción y, más aún, se encuentra francamente limitado respecto a los preceptos que otorgan a los estados y la Federación facultades exclusivas en materia de impartición de justicia.”¹

Las normas jurídicas que rigen a la Institución Municipal, tienen su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución local de cada Estado miembro de la Federación, en las Leyes Orgánicas Municipales y en los Reglamentos y disposiciones respectivas.

En este orden, el marco jurídico del Municipio esta inmerso en la Constitución General de la República; así en las materias de Planeación Democrática: artículo 26, de Garantías Individuales: Artículos 11 al 29, en materia de Salud y vivienda: Artículo 4, párrafos tercero y cuarto, en materia de educación: Artículo 3°, en materia de Hacienda Pública: Artículo 15 fracción IV, Art. 73 frac. XXIX; Art. 177, frac. III. En materia de: desarrollo Urbano: Párrafo tercero del artículo 27; Art. 15 Frac. VI; Art. 73, frac. XXIX-C, en materia de Servicios Públicos: Art. 115, frac. III y X, en materia de trabajo: Artículo 123, Art. 115, frac. IX, en materia de cultos: Artículo 130; en materia de Deberes ciudadanos: Artículo 31, frac. II, IV; Art. 36, frac. I; en materia de Responsabilidad Pública: Artículo 36, frac. V. “Sin embargo, es el artículo 115 Constitucional, el precepto que integra las bases fundamentales del Municipio Mexicano, jurídica, política, económica y socialmente hablando, de tal suerte con base en la ley suprema, se crea el Municipio como Institución, se fijan las bases fundamentales de su organización y se le otorgan atribuciones y facultades de carácter jurídico, político económico y social.”²

¹ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, El Municipio Mexicano; docto., de Internet URL http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/vari0s/Municipio_Mexicano.pdf

² Carpizo, Jorge.- Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México. Estudios Municipales. Revista Bimestral. Septiembre-Octubre. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México, D. F. 1985. Pág.- 13

Respecto a la estructura Jurídica Estatal del Municipio tenemos que: las Constituciones Políticas de los Estados establecen los lineamientos que orientarán la organización administrativa interna de los gobiernos estatales, y las ordenanzas y reglamentos que deberán observar los ciudadanos en el ámbito municipal; si bien las Constituciones locales señalan las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, la división política territorial del estado en Municipios, la facultad gubernamental: artículo 115, Frac. II. Y en lo referente a las leyes Orgánicas Municipales: Artículo 115, frac. II, de las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados aún no se encuentra especificada en el artículo 115, de las Leyes de Fraccionamientos: Artículo 115, frac. V., del Código Fiscal, Ley de Hacienda y Ley de Ingresos de los Municipios: Previstos en el Artículo 115.

De igual manera las Leyes, códigos y Reglamentos Federales son el conjunto de reglamentos federales que normalizan el comportamiento de los ciudadanos en todos los ámbitos de gobierno, por ende, estos son extensivos al Municipio, siempre que estén de acuerdo con las leyes de los Estados y las disposiciones propias de la Constitución.

Asimismo en cuanto a la estructura jurídica interna del municipio la encontramos en la Ley Orgánica Municipal que son expedidas por cada Congreso Local y Reglamentan las cuestiones locales inherentes a su propio ámbito jurisdiccional, entre otros aspectos reglamentan la forma de gobierno, la integración de los poderes y las funciones a cargo de los municipios. Esto es: las Leyes orgánicas detallan las constituciones Locales; principalmente en cuanto a la división territorial de la entidad federativa, las bases de integración, organización y funcionamiento de los Municipios y de la facultad reglamentaria, así como pormenorizan los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales.

En tal sentido, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos guarda como evidente propósito, el bosquejar el modelo municipal, por lo mismo, una evaluación a dicho artículo de la Ley fundamental, requiere estudiar las particularidades esenciales del modelo resultante de ella, así como las atribuciones municipales que soporta y las diversas actividades derivadas del ejercicio de las mismas, en este tenor, se pueden destacar los siguientes principios del municipio Nacional.

En este tenor, el municipio está inserto en un esquema republicano, representativo y popular; en efecto, los municipios mexicanos son partes integrantes de estados libres y soberanos "en todo lo concerniente a su régimen interior", suscriptores de un pacto federal, los cuales, a semejanza de la Federación, adoptaron la forma de gobierno republicano, representativo y popular; son la base de la división territorial de los Estados: el territorio de cada Estado se divide en municipios, por cuya razón todo el territorio estatal viene a ser a la vez municipal,

salvo excepciones en algunos Estados ribereños, como es el caso de Sonora, cuya Constitución particular, en su artículo séptimo, previene que las islas pertenecientes al Estado dependerán directamente del ejecutivo mientras no haya en ellas poblaciones debidamente organizadas; son la base de la organización política de los estados: en efecto, el municipio viene a ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, instancia coexistente con las homólogas de los estados y de la Federación, en un esquema interpretado por algunos como descentralizador; entendiendo la descentralización en el sentido de transferir parte de los poderes de la autoridad central a una autoridad de competencia menos general, sea ésta de ámbito territorial más reducido o de materia especializada por su objeto, cuya consecuencia es la de eliminar, desvanecer o cuando menos aminorar de manera significativa la relación jerárquica entre ambas autoridades.

Por otra parte, son la base de la organización administrativa de los estados: además, el municipio viene a ser el punto de partida de la organización administrativa de los Estados de la Federación, por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la administración pública, lo que algunos autores interpretan como producto de la descentralización administrativa por región, a la que se le llama descentralización territorial, entendida ésta, como la instauración de una estructura administrativa encargada de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica, pero, la circunstancia de que el municipio sea la base de la organización administrativa no autoriza a interpretarlo como un organismo descentralizado por región, producto de una descentralización administrativa por región, pues se trata de una estructura política administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, tanto de la administración federal como de la estatal; el municipio, por tanto, conlleva un ámbito competencial diferente al federal y al estatal, sin que por ello se pueda hablar de una descentralización administrativa de ninguna especie.

También resulta ser explícitamente libre; como se establece en el primer párrafo del artículo 115 constitucional, lo cual distingue a la institución municipal de los Estados integrantes de nuestra república representativa, democrática y federal, pues estos últimos, en los términos del artículo 40 constitucional, además de libres, son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, a diferencia del municipio que carece de tal soberanía y, por consecuencia, queda subordinado al estado de la república del que forma parte. Así pues, el carácter libre del municipio mexicano, no es sinónimo de independiente, si lo fuera rebasaría al Estado de la Federación del que es parte, pues éste sólo lo es, en cuanto concierne a su régimen interior, y se equipararía al Estado mexicano, lo cual sería absurdo; por consiguiente, la libertad del municipio mexicano es relativa y sólo versa sobre cuestiones relativas a su ámbito competencial en su espacio territorial.

En otro aspecto sustancial, es implícitamente autónomo. Etimológicamente, el vocablo castellano "autonomía" alude a la capacidad de darse a sí mismo su propia ley, pues proviene de las voces griegas autos, que significa propio o por sí mismo, y

nomos, que quiere decir ley; características todas las cuales determinan de forma particular los principios Constitucionales que invisten al Municipio y respecto de los cuales, habremos de abundar en el desarrollo de este trabajo.

2.1.1. Concepto de Autonomía Municipal

Es un hecho incuestionable que en el decurso de los siglos ha variado la connotación del "concepto" autonomía, así: Tucídides, en la Historia de la Guerra del Peloponeso (III, 46), y Jenofonte, en las Helénicas (I, 36), emplean el sentido etimológico para calificar de autónoma a toda polis gobernada por sus propias leyes, sin estar sometida a ningún poder extranjero; de donde, autonomía era sinónimo de independencia, y sólo era aplicable a la polis auténticamente independiente, como hace notar cuando se afirma que "el abandono del estado autónomo de la polis era algo tan incompatible con la mentalidad política de los griegos como hasta hoy ha sido prácticamente, con nuestra propia mentalidad política, la renuncia al principio de los estados nacionales, para abrazar formas estatales más amplias."³

Más tarde, los romanos tuvieron por autónomas a las ciudades que, pese a su sometimiento al imperio romano, gozaban del privilegio de elegir a sus magistrados y darse sus propias leyes internas; algunos autores identifican como autónomo al municipio español de la Edad Media, en razón de los fueros que los regían, lo cual modifica el sentido etimológico de autonomía, toda vez que el fuero no era un ordenamiento normativo creado por la propia institución municipal, sino otorgado por el rey.

El Diccionario de la Real Academia Española explica como tercera acepción de autonomía la "potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio."⁴

La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, en su artículo 3o. explica como autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las comunidades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus poblaciones, una porción considerable de los asuntos públicos; y como bien hace notar la prestigiada municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera: "nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del

³ Acosta Romero, Miguel:- Teoría General del Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1972, Pág.-. 94

⁴ Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, tomo. I, Pág.- 234.

Municipio. Hasta es algo místico, políticamente... Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas”.⁵ Asimismo , de entre las diversas propuestas definitorias encontramos la del doctor Carlos Quintana Roldán, conforme a la cual, la autonomía municipal viene a ser: “el derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.”⁶

De forma muy particular es necesario precisar que, en el marco del artículo 115 constitucional, el municipio mexicano aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explicita como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes, a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido, lo que en cualquier caso denota sin lugar a duda, la mencionada autonomía; en resumen: “Aceptamos el concepto de autonomía política, como la potestad del municipio de darse su propia ley, sin intervención de ningún otro órgano.”⁷

2.1.2. Alcances y limitaciones

Los alcances de la autonomía municipal, no son otros que los preteridamente referidos, esto es: autonomía política, en razón de la cual, se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; autonomía jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; autonomía financiera, que le permite detentar un patrimonio propio y con rubros tributarios específicos y propios; autonomía administrativa, en atención a lo cual, tiene una estructura y funciones administrativas propias; y autonomía de gestión, dada la cual, se encuentra en condiciones de tramitar por sí mismo, cuanto y tanto requiera, para alcanzar sus fines.

⁵ Rendón Huerta Barrera, Teresita.- Derecho Municipal, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1998, Pág.-. 131.

⁶ Quintana Roldán, Carlos F.- Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S.A. México 1995, Págs. 194 y 195.

⁷ Aragón Salcido; María Inés.- Autonomía Política: La Función Legislativa del Ayuntamiento, en: Derecho Municipal, Coordinador Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., serie “A”: Fuentes, b), textos y estudios legislativos, numero 82; Pág.- 604.

2.1.3 Ley Orgánica Municipal.

La Ley Orgánica Municipal es el instrumento más importante para la vida municipal, expedido exclusivamente por las legislaturas de cada Estado de la Federación.

Lo anteriormente dicho cobra pleno sentido, si no se pierde de vista que las Cartas Políticas de los diversos Estados Nacionales, deben respetar las atribuciones establecidas en favor de los Municipios por la Constitución General de la República y además, pueden agregar otras, en tanto no se opongan a ésta; en términos generales, las Constituciones Estatales incluyen un Título especial dedicado al Municipio, dentro del cual establecen las reglas de su integración; disposiciones relativas a las autoridades municipales, los requisitos para ser autoridad municipal, sus facultades y obligaciones, la duración de sus cargos, las autoridades auxiliares del Ayuntamiento y las bases para la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento y revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros a cargo de la Legislatura Local.

En concordancia con la Constitución General, las Constituciones Estatales reconocen la personalidad jurídica de los Municipios y facultan a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que expidan las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones y se les otorgan facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de: desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Al Municipio se le reconoce personalidad jurídica propia en los términos del artículo 115 Constitucional, en este sentido y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, así que debe regularse, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo; y estas disposiciones, deben ser emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia.

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

En tal sentido, cada una de las Leyes Orgánicas Municipales, deben de contener cuando menos, lo siguiente: la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, que forma parte de las facultades que la Constitución establece a favor del municipio dentro de las fracciones segunda y quinta de su artículo 115; En concordancia con el artículo previamente referido, “las Constituciones Estatales, deben otorgar a sus Ayuntamientos, la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expida la Legislatura Local, los Bandos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”⁸

Las respectivas Leyes Orgánicas Municipales, establecen lo relativo a la facultad reglamentaria a cargo de los Ayuntamientos, incluso, algunas de estas, establecen cierta clasificación de los Reglamentos o en su caso, las ramas sobre las cuales éstos deberán ser expedidos; generalmente, son las Leyes Orgánicas Municipales las que disponen con mayor precisión lo relativo a la facultad reglamentaria municipal.

De su parte, la reglamentación municipal debe contener las normas de: “observancia general” que requiera el gobierno y la administración municipal, basándose en las necesidades de cada Municipio, por lo mismo, cada Ayuntamiento deberá evaluar sus necesidades sobre la base del tamaño de su territorio y población, así como a su desarrollo económico, urbano y de servicios.

2.2. La Potestad Reglamentaria.

La potestad reglamentaria de los Ayuntamientos, se fundamenta en el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115 constitucional, que atribuye a los ayuntamientos la función de expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, lo cual desde luego se corrobora con el criterio sostenido por nuestro mas alto Tribunal, que sobre el particular, se ha pronunciado de la siguiente forma:

⁸ Aragón Salcido, María Inés.- El Municipio en México; ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?, México, Instituto Sonorense de Administración Pública, pp. 88.

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios".⁹

Resultando con ello, un hecho material y legalmente incuestionable, que las Constituciones y las Leyes secundarias no pueden ser directamente aplicables por sí mismas; sino que en la mayoría de los casos, por ser de naturaleza general y por no entrar en detalles; resulta ser en los reglamentos en donde se hace la previsión necesaria con vista a la ejecución o aplicación de las mismas; en tal sentido, los Ayuntamientos deben preservar y fortalecer el Estado de Derecho a través de reglamentos que establezcan las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo constante y progresivo de la sociedad.

Así, al regular las actividades tanto de las autoridades como de los particulares se protegen los intereses individuales y colectivos de la siguiente manera: al regular la actividad de la autoridad, se logra limitar el alcance de los órganos de gobierno municipal con lo que se brinda mayor seguridad a los gobernados respecto a lo que puede y no puede hacer la autoridad municipal; al regular las actividades de la comunidad, se logra establecer una mejor relación de convivencia dentro de la misma; además de facilitar la relación entre gobernantes y gobernados; asimismo, se eficientiza la captación de ingresos a la Hacienda Municipal al ordenar la prestación de los servicios públicos: también se fortalece la cultura de honestidad en el manejo de los recursos al establecer mecanismos de información y consulta para la población respecto al manejo de los mismos;

⁹ Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XV, Enero de 2002; Tesis: P./J. 132/2001; Página.-1041

evitándose la interpretación arbitraria de la ley y los abusos de poder al establecer las facultades, derechos y obligaciones con que cuentan los servidores públicos, así como los derechos y obligaciones de los vecinos del Municipio; fomentándose de forma particular, la vocación de servidor público, estableciendo mecanismos para impulsar la capacitación técnica y administrativa del personal y desarrollando así un servicio civil de carrera y se impulsa la cultura democrática al establecer la participación de la comunidad en las decisiones fundamentales del Municipio, además de fortalecer el principio de autoridad democrática, de orden y capacidad para hacer frente a los problemas recurrentes de la misma comunidad.

De tal suerte que la reglamentación Municipal debe observar de forma invariable, los siguientes elementales principios: debe analizar el marco legal que rige en el territorio donde se pretende reglamentar alguna materia, ya que la ley otorga esta facultad únicamente a ciertas autoridades y delimita la materia susceptible de reglamentación; debe estudiar las necesidades y problemas de fondo existentes que requieren la atención de las autoridades y la posibilidad de satisfacer las necesidades y solucionar los problemas para no crear normas de imposible aplicación; debe tender a establecer los límites del posible reglamento para que no contravenga normas de orden público o jerárquicamente superiores o para que no pretenda regular materias que no le correspondan a los Ayuntamientos; debiendo realizar proyectos de reglamentos que sean claros, precisos y congruentes con la situación actual y adaptable a los cambios que vive la comunidad, debiéndose discutir el proyecto, en las sesión ordinaria del cabildo para hacer las modificaciones pertinentes, ello sin omitir consultar a la población para que haga observaciones y en su caso haga otra propuesta.

Y que por mandato Constitucional, la autoridad creadora, debe presentar el reglamento (ya sea su creación, adición, modificación, etc.) motivando y fundando debidamente y una vez aprobado; el Ayuntamiento expide el reglamento, el Presidente Municipal lo promulga y se publica en el Diario Oficial del Estado o el Boletín Oficial del Ayuntamiento, debiéndose establecer el periodo de su vigencia y la fecha a partir de la cual se considerará su aplicabilidad, siendo que los reglamentos son obligatorios sólo con la condición de que hayan sido publicados en las gacetas o periódicos oficiales; y para su publicación, se debe identificar la autoridad que lo emite, transcribir íntegramente el texto y certificar que fue firmado por la autoridad ejecutiva y por la autoridad del ramo a que el asunto corresponda. "En efecto, en el órgano municipal aparece una serie de funciones características que por su importancia le dan identidad al órgano. Se trata de la función administrativa que es propia de la institución municipal, aunque también el ayuntamiento despliegue facultades materialmente legislativas, cuando expide bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general."¹⁰

¹⁰ Sánchez Bringas, Enrique.- Principios Constitucionales del Municipio. En Estudios Jurídicos en memoria de Jorge Barrera Graf. Editorial Porrúa, S.A., México 1993. Primera Edición, Pág.- 326

2.2.1. Los Reglamentos

En principio, los Reglamentos Municipales, deben prever la posibilidad de adaptarse a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio, para resolver de manera pronta y expedita los requerimientos de la comunidad y para su correcta y eficiente aplicación, el reglamento debe ser claro y preciso, omitiendo toda ambigüedad en su lenguaje, también deberá de ser conciso, atendiendo únicamente al tema que trate el reglamento.

De tal suerte, la reglamentación municipal solamente debe referirse a las materias permitidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Federales y Estatales que de ella emanen. Por ello, la actuación de la autoridad debe realizarse únicamente dentro del marco jurídico establecido, es decir, que todo acto de la autoridad debe estar fundado en alguna disposición que faculta a la autoridad para su realización. Este principio permite a los gobernados calificar y evaluar determinados actos de la autoridad para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudique el interés público y privado.

La aplicación material de los reglamentos, está a cargo del Presidente Municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y consiste en respetar y hacer respetar las normas en ellos establecidas, ya que el Ayuntamiento debe promover, en la esfera administrativa, todo lo necesario para el mejor desempeño de las funciones establecidas en los reglamentos y, en general, para la aplicación de los mismos, también el Ayuntamiento a través de los órganos que correspondan, deberá vigilar la exacta observancia de los reglamentos municipales, así como vigilar que cada materia reglamentada se desarrolle conforme a las normas establecidas.

Y como principio general, los reglamentos deberán modificarse de acuerdo a las necesidades del Municipio, resultando importante que el Ayuntamiento entrante haga una revisión de la reglamentación existente para detectar aquellos reglamentos que deban ser modificados total o parcialmente, o actualizarlos con base en el análisis que se haga de la situación municipal y el procedimiento para ello es el mismo que para su elaboración.

Básicamente podemos dividir a los Reglamentos Municipales en tres grandes grupos: 1.- de la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento y de la administración pública municipal; 2.- de la organización y funcionamiento de los servicios públicos; de Seguridad Pública y Tránsito, este reglamento debe estar acorde a la Legislación Federal y Estatal en la materia, ya que aunque se considera un servicio público, resulta que en materia de Seguridad Pública, la Federación, los Estados y los Municipios tendrán facultades concurrentes; de Limpia y Aseo, de Rastros, Mercados y Centrales de Abasto, de Agua Potable y Alcantarillado, de Calles, Parques y Jardines y de Panteones; 3.- aquellos en los que participan los

particulares incidiendo en el desarrollo del municipio: de Comercio en la Vía Pública, de Construcción y Desarrollo Urbano, de Obras Públicas, de Espectáculos y Diversiones Públicas, de Anuncios y Letreros, de Establecimientos y Expendios de Bebidas Alcohólicas, de Participación Ciudadana, de Planeación, del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y de la Asistencia Social (DIF Municipal).

De su parte, el Reglamento Interior del Ayuntamiento debe establecer las disposiciones necesarias para estructurar el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, este es importante porque en él se delimitan las funciones de las autoridades municipales, sin contravenir lo dispuesto por las Constituciones Estatales y Leyes Orgánicas Municipales. Asimismo, debe regular todo lo relativo a las sesiones del cabildo y al procedimiento a seguir para la discusión y aprobación de los Reglamentos Municipales.

El Reglamento Interior del Ayuntamiento debe contener lo siguiente: fundamento y Objeto del Reglamento, residencia del Ayuntamiento, Instalación del Ayuntamiento, procedimiento, sesiones de Cabildo, periodicidad, Autoridades Municipales, funciones; Comisiones, forma en la que se somete un asunto para resolución, votaciones, proporción de votos necesaria para aprobar una resolución, revocación de acuerdos, facultad del Ayuntamiento para revocar acuerdos que se consideren contrarios al bienestar colectivo, procedimiento para la elaboración de los Bandos y Reglamentos Municipales: Formulación de la propuesta, estableciendo quienes pueden formularlas, discusión, si se debe someter a Consulta Popular, aprobación, publicación, modificación; Circulares y Disposiciones Administrativas, casos en los que se expiden y formalidad.

El Reglamento de la Administración Pública Municipal, debe establecer las disposiciones necesarias para regular la estructura administrativa del Ayuntamiento, delimitar las funciones de los órganos municipales y estructurar los sistemas de manejo de recursos financieros, materiales y humanos dentro del Ayuntamiento, dependiendo de las condiciones socioeconómicas y dimensiones poblacionales y territoriales municipales, cada Ayuntamiento determinará los órganos que deberán integrar la administración pública municipal, su estructura y funcionamiento.

Este reglamento debe contener básicamente lo siguiente, tomando en cuenta que el número de direcciones y de diversos órganos dependerá de las necesidades de cada Municipio: Fundamento y Objeto de Reglamento, Titular – Presidente Municipal; Secretaría del Ayuntamiento; Secretaría de la Presidencia; Oficialía Mayor; Tesorería; Direcciones (se establecen de acuerdo a los requerimientos del Municipio), definición de cada uno de los órganos, competencia y delimitación de funciones de cada uno de los órganos que integran la administración pública municipal; titulares de dichos órganos, requisitos para ser Titular, nombramientos, procedimiento, facultades y obligaciones de cada uno de los titulares, administración de los recursos municipales, además, se establecen las bases de los sistemas para la administración de los recursos.

Así como de los organismos descentralizados, empresas de participación municipal, fideicomisos constituidos por los Municipios, constitución, organización y funcionamiento de todos ellos, siendo que el número de órganos que integran la administración pública municipal dependerá del tamaño, condiciones y necesidades de cada Municipio.

2.2.2. Los Bandos.

En virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo determina, los Ayuntamientos podrán expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas; en este sentido, podemos diferenciar lo que es el Bando de los Reglamentos Municipales.

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

Debe contener todas aquellas disposiciones necesarias para garantizar la tranquilidad y seguridad de los habitantes del Municipio, de manera general, debe contemplar el Bando de Policía y Buen Gobierno, los siguientes mínimos requisitos: los fines del Ayuntamiento, Nombre y Escudo del Municipio; la integración del Municipio; la población Municipal, definición, derechos y obligaciones, determinando en lo particular las calidades de: vecinos, habitantes, visitantes o transeúntes; debiendo organizar el funcionamiento del Gobierno Municipal, determinando a las autoridades Municipales (Presidente Municipal, Síndicos, Regidores); sesiones de Cabildo, comisiones, organización de la Administración Pública Municipal y los órganos y autoridades auxiliares.

De idéntica forma, la definición, integración, organización, función, concesión de los servicios públicos y la participación ciudadana en las áreas de: Desarrollo Urbano; Planeación; Desarrollo Social y Protección al Ambiente; Seguridad Pública, Tránsito Municipal y Protección Civil; permisos, licencias y autorizaciones, faltas, infracciones, sanciones, procedimiento contencioso administrativo y recursos.

Con fundamento en el artículo 21 Constitucional, compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por 36 horas; por lo anterior, es el Bando de Policía y Buen Gobierno el que deberá establecer las faltas e infracciones, así como determinar las autoridades encargadas de sancionar las mismas y el procedimiento que deberá seguirse para tal fin.

Es importante señalar que el Bando de Policía y Buen Gobierno debe existir en cada uno de los Ayuntamientos, sin embargo, éste puede encontrarse dividido: en primer termino como Bando de Policía y Bando de Buen Gobierno, entendiendo el concepto Policía como la facultad de control y vigilancia dentro del territorio del Municipio a cargo de la autoridad municipal, misma que está facultada para imponer sanciones a los transgresores del orden. El Bando de Buen Gobierno deberá entonces contener lo relativo a la organización y funcionamiento del Gobierno Municipal.

Y si se encuentran divididos, cada uno de ellos deberá contener lo siguiente: El contenido general del Bando de Policía y Buen Gobierno deberá variar dependiendo, del tamaño del Municipio y de su desarrollo económico, de tal manera que en los Municipios más pequeños, el mencionada Bando deberá abarcar de manera más completa lo relativo a ciertas materias, por el contrario, en los Municipios más grandes y desarrollados solamente será necesario establecer las bases, ya que podrán expedirse reglamentos específicos para cada una de las ramas de la administración y del gobierno municipal.

2.2.3. Las Ordenanzas

Las ordenanzas, cronológicamente abundantes durante las Edades Media y Moderna, eran disposiciones dictadas por el rey o por la autoridad delegada, para reglamentar determinadas entidades corporativas, con fuerza obligatoria dentro del territorio de su jurisdicción.

Las ordenanzas las elaboraba el mismo concejo, pero solía intervenir el monarca en su aprobación, ya directamente o a través del Consejo. Las ordenanzas, que son fundamentales en la regulación de la actividad concejil, recogían todas las materias de la misma: administración de "propios", régimen de abastos municipales, obras públicas, policía, políticas económica y social, beneficencia, régimen agrícola y ganadero, etc., ocupando el papel de los antiguos fueros, eliminada su parte política, penal y procesal.

Contemporáneamente, las Ordenanzas, son normas generales que regulan la organización, administración o prestación de los servicios públicos locales, el cumplimiento de las funciones generales o específicas de los Municipios o establecen las limitaciones y modalidades de impuestos a la propiedad privada o los textos que contienen un conjunto de preceptos que regulan una determinada materia, y que pueden ser dictados por un órgano administrativo o por un órgano descentralizado, por lo mismo y en homenaje a la brevedad y con la intención de evitar cualquier tautológica descripción, ténganse por reproducido en este apartado,

las referencias previamente formuladas al abordar los temas de los reglamentos y el bando de policía y buen gobierno, por referirse este tema, a los antes mencionados.

2.2.4 Las Circulares.

“Las Circulares, son actos administrativos, emanados de la potestad de mando de la Administración, que contiene directrices generales, dadas a los órganos subordinados que la emiten, pero que no son fuentes normativas”¹¹ y no obstante su carencia de efectos como fuentes normativas, las circulares administrativas han tenido un desarrollo positivamente abrumador, proveniente sin duda alguna del continuo crecimiento de los problemas administrativos que en su complejidad, rebasan con frecuencia el contexto de las leyes y reglamentos y obligan a los funcionarios de la administración pública, ha recurrir a las circulares administrativas para intentar solucionarlos. Entendiéndose en lo general por circular a la: “orden dirigida por una autoridad a todos o la mayoría de los subalternos.”¹²

¹¹Flores Gómez González, Fernando.- Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil, Editorial Porrúa S.A. de C.V., Tercera Edición, México 1981, Pág.- 43

¹²Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones S. de R.L. México, 1981, Primera Edición, Pág.- 252

CAPITULO TERCERO

DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

3.1. Los Servicios Públicos Municipales.

Los servicios públicos municipales, son los atribuidos a la instancia de poder municipal a cuyo cargo está el aseguramiento y control de la prestación del servicio; en nuestra Nación, a partir de la reforma de 1983 del artículo 115 constitucional, tienen a su cargo un conjunto específico de servicios públicos que, en consecuencia, se consideran municipales.

Resultando que en otros diversos casos, los servicios públicos no se atribuyen de manera exclusiva a ninguna de las instancias gubernamentales, si no que se distribuye entre ellas, por lo que se les considera de jurisdicción concurrente, aun cuando más bien son de jurisdicción coincidente o coexistente. Así ocurre con los servicios públicos de educación, de salud y de transporte, entre otros.

Por tanto, es dable clasificar, a su vez, los servicios públicos a cargo del municipio en exclusivos, coincidentes y coexistentes, según sea el municipio el único titular o comparta la titularidad del servicio con los otros ámbitos del poder público.

Es el casos que el texto original de nuestra Constitución Federal de 1917 usó las expresiones de “servicio público” (artículo 132) y “servicios públicos” (artículos 5, 13 y 27) y no hizo alusión a la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades de carácter general, sino que las empleó en una acepción de servicios personales, prestados al Estado (artículos 5o. y 13) o, con un criterio orgánico, utilizándolas como sinónimo de actividad estatal (artículos 27 y 132), y solo a través de diversas reformas, fue que el texto constitucional, recogió la noción de servicio público en el estricto sentido de actividad técnica, satisfactor de necesidades de carácter general a que ahora aluden los artículos 3o., 28, 73, fracción XXV; 115, fracción III; 122, base primera, inciso k), y 123, fracción XVIII, de la Constitución General.

3.2. La Prestación de los Servicios Públicos Municipales

Con sus disímiles designaciones, el municipio es una formación de carácter universal, producto inexcusable del sentido gregario de la humanidad, que puede entenderse como la materialización jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico, con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

Siendo que se puede advertir en el municipio, unos elementos esenciales tangibles y otros intangibles; los primeros los integran el territorio y la población; los intangibles están configurados por el poder público depositado en un órgano gubernamental autónomo que lo ejerce, un orden jurídico específico y el “telos” o fin del ente municipal.

El territorio es el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico del municipio y de asentamiento de su población municipal; debe ser propio y exclusivo, por lo que no puede compartir su dominio con otro u otros municipios; empero, forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la base de la división territorial del estado. La población es un elemento esencial del municipio, empero, la población municipal no es cualquier grupo, sino que se trata de un conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad.

Todo municipio tiene un fin, que desde cualquier punto de vista es doble, pues en primer término consiste en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de intereses comunes, con sujeción a un régimen jurídico propio; y en segundo lugar estriba en prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

La prestación de los servicios públicos, satisfactores de las necesidades elementales de carácter general originadas por la convivencia vecinal, se insertan en los fines del municipio, por que éste no se reduce a ser la instancia elemental del poder público, ya que por vocación, es el prestador original de todo servicio público, que surja en respuesta a las necesidades que provoca el fenómeno municipal; entre otros, los de suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, transporte urbano y por supuesto, la seguridad pública.

La realización de la obra pública municipal se da en respuesta al interés de la comunidad, destinada al servicio del gobierno y de la administración municipal, al ejercicio de las funciones públicas municipales, a los servicios públicos propios de la municipalidad, o al uso público.

Así, para el logro de sus fines, el gobierno municipal realiza diversas actividades, las cuales podríamos agrupar en funciones públicas, servicios públicos, obras públicas, y otras actividades socioeconómicas residuales, una parte de las cuales son de interés público.

El poder público o poder político no es otra cosa que el poder del estado, el que se puede explicar como su capacidad para ordenar y condicionar la conducta externa de sus habitantes; el poder estatal actúa por medio del ejercicio de sus funciones, adjetivadas como públicas, las cuales se depositan en diversos órganos, por lo que no se deben confundir estos con las funciones públicas que se les encomiendan, así encontramos que, en opinión de Carré de Malberg: “Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder”¹ de tal suerte, los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.

Debiéndose entender por función pública, la actividad esencial y mínima del Estado, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, cuya realización atiende al interés público, de entre las cuales destacan, la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. “El término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial.”²

En sus diversas esferas de competencia: Federación, entidades federativas y municipios, el estado federal ejerce las funciones públicas a través de los respectivos órganos del poder público. En el ámbito municipal, el ayuntamiento tiene atribuidas, formal y materialmente, funciones administrativas, cuales son la de seguridad pública, incluida la ordenación y el control del tránsito vehicular, la de administrar libremente su hacienda, la de otorgar licencias y permisos para construcciones, la de aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; y si bien carece de la función legislativa de expedir leyes en sentido formal, la tiene atribuida

¹ Carré de Malberg, R., Teoría General del Estado, traducción de: José Lión Depetre; México 1946, Fondo de Cultura Económica, Pág.- 249.

² Díez, Manuel María.- Derecho Administrativo; Buenos Aires, 1997. Bibliográfica Omeba, tomo. III, Pág.- 187.

materialmente, por estar facultado para expedir bandos, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad, y en lo concerniente a la función jurisdiccional, el ayuntamiento carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, ejerciéndola por medio del juez calificador que tiene a su cargo la llamada justicia municipal de barandilla.

Al estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, los servicios públicos son actividades importantes que, tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública municipal, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

En la reforma de 1999, el artículo 115 constitucional, en su fracción III, estableció un catálogo de funciones y servicios públicos, a cargo de los municipios, mas dejó en la imprecisión cuáles son unas y cuáles son los otros, incluso, bajo el rubro de “servicios públicos” incluyó a las obras públicas y otras actividades socioeconómicas de interés público, al disponer:

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Ahora bien, el catálogo de actividades municipales “incluye la obra pública, la que puede explicarse como la modificación realizada por el ayuntamiento, o en su nombre, de un inmueble del que puede disponer lícitamente, con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.”³ de su parte, el servicio público entraña, en esencia, la aspiración solidaria de la administración pública, de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su

³ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México 1981, tomo. II, Pág.- 514.

seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica para satisfacer la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, en la que cada quien puede reconocer su propia necesidad particular.

En tal sentido, el servicio público se explica de acuerdo con diversos criterios, entre los que destacan el orgánico, conforme al cual, es el órgano a cuyo cargo queda su prestación, lo que determina su carácter público: si el órgano es público, el servicio también lo será; en cambio, de acuerdo con el criterio funcional, si la actividad de que se trate, satisface una necesidad de carácter general, el servicio será público, sin importar quién la realice; en razón de lo anterior, se presenta como inexcusable establecer la distinción de los servicios públicos propios y los impropios; en tal sentido, los primeros son los creados por la ley y atribuidos al Estado; los impropios no están previstos en la ley, y por tanto, no están atribuidos al Estado; mas unos y otros satisfacen una necesidad de carácter general y están sujetos a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

Se explica y se entiende al servicio público, como una actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, y si tal actividad la reconoce la ley como servicio público y la desempeña directamente la administración pública o se ejecuta indirectamente por medio de particulares en quienes se delega su ejecución, estaremos frente a un servicio público en estricto sentido.

En cambio, si la actividad que satisface una necesidad de carácter general no está considerada por la ley como servicio público y por tanto, puede ser desarrollada directamente por particulares, por no atribuirse a la administración pública ni al Estado, estaremos entonces ante un servicio público impropio y para el que la doctrina emplea diversas denominaciones, como servicio público impropio, servicio público virtual, servicio de interés público o servicio reglamentado, debiéndose precisarse que el servicio público impropio, no es una creación de la ley, si no que deriva de un permiso, de una licencia o autorización de carácter administrativo que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, de realizar una actividad privada que, a diferencia de la actividad comercial ordinaria, obliga a su titular a prestar el servicio a quien quiera que lo requiera y en el orden en que se presente, con apego a una regulación jurídica especial que incluye, casi siempre, la fijación de una tarifa obligatoria.

Resultando un hecho sobradamente probado que existe consenso doctrinario, en el sentido de que, el servicio público, está investido de caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, por cuya razón el Estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio revista tales rasgos o caracteres esenciales, para garantizar la idónea satisfacción de la necesidad de carácter general que trata de satisfacer, en cualquier caso en que ésta se individualice, pues: “el servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, última ratio del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad

colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla”.⁴

En tal sentido y de manera unánime, la doctrina reconoce como caracteres jurídicos esenciales del servicio público: la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad; siendo que algunos otros autores, agregan la obligatoriedad, otros, la adaptabilidad, sin faltar quienes mencionen la permanencia y la gratuidad.

Muy en lo particular se puede decir que, los servicios públicos se han definido en la doctrina, existiendo tantas definiciones, como autores se han ocupado del servicio público, siendo que para los efectos de este particular ensayo, solo habremos de precisar algunas, mismas que en nuestro particular concepto, estimamos que son las mas representativas, siendo que entre aquellas encontramos las siguientes: “toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes”⁵ encontrando que en esta definición, se equipara al servicio público con toda la actividad del Estado; y reduciendo el alcance de tal concepción del servicio público, se podría decir de aquel, que es: “sólo la actividad desempeñada por la administración pública”.⁶

Por otra parte se considera que servicio público, es solamente una parte de la actividad de la administración pública, al definirlo como “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública”⁷ o como “la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general”.⁸ Siendo que en lo general, el servicio público se puede entender como toda actividad técnica, destinada a satisfacer necesidades de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante; ya por medio de la administración pública o bien mediante los particulares, facultados para ello y que redundan en el beneficio indiscriminado de toda persona.

⁴ Waline, Marcel.- *Manual Elementaire de Droit Administratif*, París, Sirey, 1933, p. 333; citado por: Carré de Malberg, op. cit. Pág.- 250

⁵ Duguit, León.- *Tratado de Derecho Constitucional (Traité de droit constitutionnel)*, Tercera Edición, París 1927 Edición de: E. de Bocard, Tomo. II, Pág.- 55.

⁶ Jéze, Gastón.- *Principios Generales de Derecho Administrativo*, Buenos Aires 1948, Editorial De palma, Tomo II, Vol.1, Pág.- 4

⁷ Hauriou, Maurice.- *Précis de Droit Administratif*, 9a. ed., París, Librairie La roseet, Tenin, 1919, Pág.- 44.

⁸ Díez, Manuel María, op. cit., tomo. III, Pág.-198.

3.3. Seguridad Pública Municipal como Servicio Público.

En los términos del inciso *h*) de la fracción III del artículo 115, son funciones y servicios públicos municipales la: “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”, pese a que “seguridad pública y tránsito” son exclusivamente funciones públicas cuyo desempeño conlleva el ejercicio del imperio, de la potestad y de la autoridad del municipio. Para enfatizar la confusión generada por esta modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, debe tenerse presente que para el artículo 21 de la propia ley fundamental, la seguridad pública sigue considerada exclusivamente como función pública.

Respecto a la “policía preventiva municipal”, debe señalarse, que no se trata esta, de una función pública, ni tampoco de un servicio público, si no mas bien dicho, de una corporación policial conformada por un conjunto de personas físicas, dadas de alta como agentes de policía, a cuyo cargo está el desempeño de la función pública de seguridad pública; de donde resulta que las razones expresadas precedentemente, evidencian la conveniencia de eliminar del catálogo de servicios públicos a la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, lo cual no impide que el ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y de ordenación y control del tránsito urbano se encomienden al municipio, en el área de su competencia.

Ahora bien, “la naturaleza de la policía preventiva define como su función esencial velar por el respeto y prevenir las faltas a los reglamentos y bandos municipales, actuando de oficio en caso de flagrante infracción administrativa o delictiva.

Básicamente, las líneas de trabajo de las policías preventivas atenderán tres objetivos esenciales: la prevención de la violencia familiar, la prevención de infracciones al bando de policía o justicia cívica y reglamentos de tránsito, así como la gestión eficiente de las demás acciones de gestión auxiliar de policía a favor de los ciudadanos, para la protección a la integridad física y patrimonial de la ciudadanía y mantenimiento de un ambiente propicio para su desarrollo.

Por otro lado, es importante señalar que la policía preventiva sigue tres líneas principales de trabajo. La primera de ellas, a decir de José Arturo Yáñez Romero, se enfoca a la prevención de las faltas a los bandos de policía y buen gobierno, que disponen lo relativo al orden público; éstas son las infracciones administrativas de orden municipal, denominada violencia infraccional, cuya disminución requiere del logro eficiente de las funciones policiales preventivas y de elevar las capacidades de comunicación con la comunidad y gestión policial de las necesidades ciudadanas derivadas de la violencia infraccional y delictiva. Asimismo, se incluye la aplicación, difusión y prevención de las infracciones al reglamento de tránsito.

La segunda línea de trabajo policial preventivo es lograr altos niveles de prevención infraccional mediante la plena vigencia del orden público municipal a cargo de los componentes del sistema de seguridad pública, que son: el bando municipal, la policía preventiva, el juez calificador o cívico y la ejecución de la sanción administrativa.

La tercera línea de trabajo policial es auxiliar profesionalmente a las autoridades de procuración de justicia y a la ciudadanía en los cuatro siguientes escenarios de atención a los riesgos derivados de la violencia infraccional y delictiva:

- En flagrancia, que es la figura constitucional que permite a cualquier ciudadano realizar la detención del indiciado en los momentos en que está cometiendo el delito.
- En disuasión, que por su presencia física ejerce sobre los posibles delincuentes.
- En auxilio de la procuración de justicia, a petición expresa del ministerio público.
- En respuesta al llamado de la ciudadanía, en urgencia infraccional y/o delictiva.”⁹

No obstante lo antes dicho, una de las principales atribuciones del municipio, es la relativa a la seguridad pública, ello para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho, ya que la autoridad municipal debe organizar y proveer de medios a las dependencias que tienen a su cargo las funciones de policía, seguridad, vialidad y asistencia a la población en situaciones de emergencia; por lo mismo, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Evidenciándose que las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; por lo mismo el Estado, debe combatir las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales y debe desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

Esta función debe realizarse en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de la autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los Tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las

⁹ LEGISLACIÓN MEXIQUENSE. Revista del consejo consultivo para la Actualización de la Legislación del Estado de México. Número 6, Mayo-Junio 2003. Toluca México.

instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente con la seguridad pública.

La autoridad municipal deberá realizar todas aquellas acciones necesarias, para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.

En el ámbito municipal, la Constitución General de la Republica, considera a la seguridad pública como un servicio a cargo del municipio el cual deberá ejercerse con el concurso del Estado porque así lo determina el artículo 21 Constitucional, que establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias; en este sentido, el Ayuntamiento deberá regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, así como los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio, de esta manera con base en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional, los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de dicho servicio, situación que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional.

En tal presupuesto, la seguridad pública en los municipios se debe orienta a garantizar el cumplimiento de los bandos, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en la materia, dentro del territorio del Municipio, de igual forma, en el caso de algunas leyes federales y estatales, el Ayuntamiento tiene el carácter de autoridad auxiliar, por lo que sus cuerpos de seguridad pública coadyuvan al cumplimiento de dichas leyes, tanto como el de prevenir la comisión de acciones que contravengan disposiciones jurídicas aplicables al Municipio y que sean constitutivas de delitos o infracciones; guardar el orden público dentro del territorio del municipio; sancionar a los individuos que contravengan las disposiciones administrativas aplicables dentro del municipio; administrar los Centros de Detención Municipales (Cárceles Municipales) y auxiliar a las autoridades Estatales y Federales competentes, en la investigación y persecución de los delitos.

En lo particular y sin que lo mismo resulte ser tautológico, es necesario dejar absolutamente precisado que el Bando de Policía y Buen Gobierno, define las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de su acción, además, señala las condiciones a desarrollar por los particulares en el ejercicio de sus derechos y obligaciones; estableciendo los órganos encargados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre los que debe encontrarse la Dirección de Seguridad Pública Municipal; determinándose las facultades y obligaciones de su titular, en los Reglamentos de la Administración Pública Municipal; de su parte el Bando Municipal deberá establecer, todo lo relativo a las prohibiciones, infracciones y

respectivas sanciones dentro del ámbito municipal y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas faltas e infracciones, que pueden ser los Juzgados Calificadores.

Asimismo, el Reglamento de Seguridad Pública, es un ordenamiento reglamentario que complementa al Bando Municipal, destacando las garantías de la población y las atribuciones del Ayuntamiento para regular el orden público, así como la estructuración del órgano encargado de la seguridad pública, sus atribuciones y, en general, la forma en la que operará. Y el Reglamento de la Administración Municipal, deberá señalar las atribuciones de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma y las facultades y obligaciones de dicho titular; de igual forma el Reglamento Interior de la Policía Municipal establece las atribuciones, divisiones, jerarquías del cuerpo de Policía y los principios generales de operación y disciplina entre sus miembros.

3.4. La Policía Municipal

La principal función de la policía municipal, es mantener el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad; de tal suerte, la función de policía está compuesta por las actividades del cuerpo policial y sus órganos auxiliares, de entre las cuales se destacan las siguientes: vigilancia, a fin de mantener estable el orden público; prevención del delito; detención de infractores y auxilio al Ministerio Público en la persecución de presuntos delincuentes; protección de la ciudadanía; protección de los bienes, recursos materiales y medio ambiente del Municipio; organización de la estadística del índice delictivo en el Municipio; el registro de "incidencias" y "novedades" relativas a las acciones de vigilancia y prevención ejecutadas por los elementos policiales; custodia de los Centros de detención Municipales; comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio; orientación de la ciudadanía con relación al cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen en el Municipio; vigilancia de la circulación de vehículos y peatones en el Municipio, en coordinación con las autoridades del Estado; organización del archivo policial, los expedientes técnicos de la corporación y registros de faltas cometidas en contravención y violación de la legislación y reglamentación municipal; y la conservación del material, equipo y enseres propios de las funciones de seguridad pública.

Luego entonces, el conjunto de leyes y reglamentos que regulan el ámbito municipal son el fundamento de actuación de la policía, cuyos elementos sólo podrán llevar a cabo aquellas acciones que establezcan las leyes federales y estatales, así como los reglamentos vigentes en el Municipio; este sistema de seguridad pública municipal comprende los órganos, recursos humanos y administrativos del Municipio

que tienen funciones policiales y de auxilio a la población, que se organizan para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y tranquilidad pública del territorio y localidades municipales. De esta manera los elementos que componen la organización de la seguridad pública municipal son: la Dirección de Seguridad Pública; la Policía Municipal; los Juzgados Calificadores; los Centros de Detención Municipales (Cárceles Municipales) y los Órganos de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública.

El órgano responsable de la seguridad pública municipal será la Dirección del mismo nombre, que depende del Ayuntamiento y, específicamente se encuentra bajo las órdenes del Presidente Municipal; para el auxilio de las funciones de seguridad pública, el Municipio contará con la Policía Municipal. De esta forma la Policía Municipal realiza funciones de agrupamientos, dirección, disciplina e instrucción de órdenes y movilización de los elementos policiales, y está investida de la capacidad que le otorga la ley para tomar decisiones que contribuyan a resolver las situaciones de vigilancia y atención de casos de emergencia que se presenten en el ámbito municipal.

De su parte, los órganos de la Policía Municipal, son todas aquellas unidades que tienen funciones específicas en la corporación de la policía del Municipio, como es el caso de la Dirección de Policía y el de la Dirección de Tránsito en aquellos Ayuntamientos donde existan ambas funciones. Por su grado de especialización y su función de servicio público, los órganos de la policía tienen una serie de normas administrativas y condiciones laborales que los hace distintos a otras dependencias del Ayuntamiento; la policía municipal regularmente se organiza por un sistema de jerarquías y rangos que corresponden a los diferentes niveles de especialización de cada uno de sus elementos, esta división puede ejemplificarse con los niveles jerárquicos siguientes:

El órgano de dirección, es la comandancia de policía o dirección de policía y tránsito (en su caso, dirección de tránsito), según se denomine en el Municipio y de acuerdo a las funciones que desempeñen, y los órganos administrativos son las secciones administrativas en que se divide la corporación como: la unidad de radio y comunicación, armería y almacén, archivo y vigilancia interna de instalaciones policiales, etc. *Órganos Operativos.*- Son las unidades que ejecutan las operaciones policiales que determine el mando o jefatura y están constituidas por los policías, quienes desempeñan funciones de vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones, protección y orientación y apoyo a la comunidad, entre otras. Son órganos operativos las patrullas, grupos de vigilancia, unidades de tránsito, vigilantes diurnos y nocturnos y unidades de protección de las instalaciones del Ayuntamiento y del Centro de Detención Municipal. El número de órganos operativos es variable, por lo que regularmente en los municipios se divide a los policías en uno o dos grupos que realizan de manera combinada las funciones que determine la comandancia de policía. El número de miembros y de grupos será determinado por el Ayuntamiento con base en las necesidades del Municipio. Los órganos auxiliares son unidades que

no dependen de la comandancia de policía; corresponde a los órganos auxiliares que están subordinados directamente al Ayuntamiento como son los juzgados calificadoros, que desempeñan funciones en la calificación de faltas y determinación de sanciones a infractores.

Los Elementos de la Policía Municipal, son las personas que se desempeñan en la función pública y se obligan a cumplir con los reglamentos y disposiciones disciplinarias que establezcan las autoridades municipales; el ejercicio de un puesto de policía requiere un alto sentido de responsabilidad y una disposición abierta para servir a la comunidad, los elementos de la policía ocupan distintos rangos o jerarquías de acuerdo con el orden que determine la comandancia o dirección de seguridad pública y la legislación en la materia.

Ahora bien, para que la policía municipal se apegue a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez se debe actuar conforme a los siguientes criterios: conducirse con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos; prestar auxilio a las personas y proteger sus bienes y derechos de manera oportuna y proporcional al hecho; cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad; abstenerse en todo momento de infligir, tolerar o permitir actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente; desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente; velar por la vida e integridad físicas de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente; participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda; obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho.

De su parte, los Juzgados Calificadores constituyen una autoridad auxiliar del Ayuntamiento y sus titulares son nombrados por el Ayuntamiento o directamente por el Presidente Municipal; así, cuando un ciudadano realiza conductas contrarias a las normas municipales, es la policía municipal la que debe llevarlo ante el juez calificador; éste ejerce su jurisdicción administrativa e impone una multa o arresto preventivo al infractor hasta por 36 horas, facultad señalada por el artículo 21 Constitucional y en los respectivos bandos o reglamentos municipales, en virtud que las funciones del Juez Calificador son: conocer los asuntos que tengan que ver con las infracciones a los reglamentos municipales y disposiciones administrativas del Ayuntamiento; conocer de los asuntos del orden administrativo de competencia del Municipio, tales como la operación de establecimientos clandestinos, prostitución, etc.; dictaminar en coordinación con el Presidente Municipal y el Comandante de Policía sobre la movilización de la policía municipal, para atender algún caso o situación específica; calificar las faltas a los reglamentos municipales y, en su caso, determinar las sanciones correspondientes; informar al Presidente Municipal acerca de las incidencias ocurridas en el día en materia de calificación y sanción de faltas.

En todo caso, es altamente promisorio y recomendable la existencia de estas autoridades auxiliares, ya que generalmente es el presidente municipal quién lleva a cabo las funciones arriba mencionadas, por lo que disminuye su atención en los demás asuntos que le corresponden; en algunas ocasiones la sanción queda a cargo de la propia policía, quien no está facultada ni capacitada para hacerlo dando lugar a arbitrariedades.

Asimismo, el Ayuntamiento tiene facultades administrativas y de operación en los Centros de Detención Municipal a través de una autoridad nombrada para procurar que el centro reúna las condiciones de seguridad e higiene debidas; en los Centros de Detención Municipales únicamente deberán encontrarse los responsables de la comisión de infracciones o faltas administrativas a quienes se les haya impuesto la sanción de arresto, y nunca por más de 36 horas por disposición del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sólo excepcionalmente y de manera temporal se podrá custodiar en dichos establecimientos a presuntos responsables de la comisión de algún delito que hayan sido detenidos en flagrancia o como consecuencia de una orden de aprehensión por el tiempo necesario para tramitar su traslado a los lugares de detención dependientes del ministerio público; lo anterior con base en el artículo 11 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que dispone que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás Instancias de Coordinación.

La Seguridad del Centro de Detención Municipal será realizada por elementos contratados por el Ayuntamiento para tal efecto. La custodia, administración y dirección de dicho centro está a cargo de un funcionario nombrado por el Presidente Municipal cuyas funciones principales son: cumplir las disposiciones de arresto y reclusión que determinen las autoridades competentes y que sean comunicados por el juez calificador y el Presidente Municipal; organizar y dar mantenimiento del establecimiento a su cargo; avisar a las autoridades sobre el cumplimiento de la sanción y poner en libertad a los infractores mediante el oficio girado por el Presidente Municipal; avisar a la autoridad judicial acerca de los registros y oficios de detención que amparen a los detenidos dictaminados por el Ministerio Público; informar permanentemente a la autoridad municipal sobre las incidencias del establecimiento.

3.5. Competencias Municipales en materia de Seguridad Pública

Al referirnos al tema de la competencia municipal en materia de seguridad pública, no podemos perder de vista que: “La competencia municipal depende no solo de lo que la constitución de cada país establezca, sino también y fundamentalmente: a) de lo que las demás disposiciones legales regulen; b) de la racionalidad con que este hecha la división político-territorial del país; c) del tipo de territorio urbano, rural, etcétera y de la población participante o desentendida sobre el que ejerza jurisdicción el municipio; d) el papel que juegue en la realidad el municipio, en el conjunto de la administración pública; e) de los recursos humanos y económicos con que estén dotados los gobiernos y administraciones municipales.”¹⁰

De tal forma y dentro de las atribuciones mas trascendentales que tiene encomendadas el Ayuntamiento, se encuentran las de reglamentar todo lo relativo a la Seguridad Pública Municipal en concordancia a la Constitución Federal y a las Leyes Federales y Estatales relativas; organizar a la policía municipal, designando las jefaturas y atribuciones correspondientes de acuerdo con la legislación y reglamentación vigente; dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal; seleccionar y capacitar a los miembros que conforman la policía municipal; administrar y mantener en operación los Centros de Detención Municipales y organizar el juzgado calificador municipal, en coordinación con las autoridades judiciales de la entidad.

El Presidente Municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, es quien deberá encargarse de que los objetivos de la seguridad pública municipal y las atribuciones del Ayuntamiento en dicha materia sean cumplidas; es el Presidente Municipal quien nombra a los titulares de los órganos encargados de la seguridad pública municipal y quien dispone de éstos para asegurar el pleno disfrute de las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

Resultando incuestionable que con el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, se puede alcanzar el orden, la paz, la tranquilidad y, por consiguiente, el bienestar de la población; asimismo, en condiciones de orden, paz y estabilidad, un país puede alcanzar niveles de desarrollo mayores, siendo que, mientras menos haya que preocuparse por esta materia, más nos ocuparemos en objetivos que ayuden a elevar el nivel de vida de la mayoría de la población; un Estado que garantiza seguridad para todos sus habitantes, será un estado unido y dentro del cual se fortalezca la confianza en las instituciones, por ser está una función tan importante y con tantas implicaciones, es necesario que los tres órdenes

¹⁰Hernández, Antonio Maria. Derecho Municipal, Parte General, UNAM, México, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Doctrina Jurídica, núm. 159, Pág.- 439

de gobierno, se aboquen de manera coordinada a ella para fortalecer el Estado de Derecho y garantizar el bienestar de la mayoría.

Y para alcanzar los objetivos de la Seguridad Pública se necesita: la actuación legal e imparcial de la autoridad municipal y de los cuerpos policiales; el respeto a las instituciones del gobierno municipal; la confianza de la población en la autoridad y el respeto a la corporación policial; la cooperación de la comunidad en el mantenimiento de la seguridad pública, y la capacitación adecuada de los cuerpos policiales.

3.6. El Mando de la Fuerza Pública en las capitales de las entidades Federativas

De conformidad a la fracción VII del artículo 115 Constitucional, “La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente” mandato constitucional que en cualquier caso a sido debidamente interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, particularmente, en el caso de la competencia concurrente, misma que sobre el particular se ha pronunciado en los siguientes términos:

SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO EN LOS MUNICIPIOS. EN PRINCIPIO, SON MATERIAS RESERVADAS CONSTITUCIONALMENTE A ELLOS. Las interpretaciones histórica, causal-teleológica y gramatical de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llevan a concluir que las materias de seguridad pública y tránsito están reservadas por el inciso h) de dicho precepto al ámbito municipal con las excepciones, en primer lugar, de los casos en que "fuere necesario y lo determinen las leyes" en que podrá tener intervención el Gobierno Estatal, lo que se deriva del párrafo primero de la fracción citada; y, en segundo, cuando tratándose de la residencia habitual o transitoria del Ejecutivo Federal o de los gobernadores de los Estados a ellos corresponda el mando de la fuerza pública, lo que deriva de la reserva que en este

aspecto se establece expresamente en la fracción VII del dispositivo constitucional de que se trata."¹¹

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), **la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII)**, la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general."¹²

¹¹Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 69/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y seis. Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: IV, Noviembre de 1996; Tesis: P./J. 69/96; Página: 330

¹²Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XV, Enero de 2002; Tesis: P./J. 142/2001; Página:1042

3.7. Coordinación entre policía federal, estatal y municipal

Para poder prestar la función de seguridad pública en los municipios “se requiere de una coordinación y cooperación de la policía municipal y sus órganos auxiliares con otras corporaciones del estado y la federación, esto se debe a la complejidad de las operaciones que se realizan para proteger a la población y por las competencias que corresponden a cada una de las instancias de gobierno, de hecho el Artículo 115 de la Constitución General en su fracción VII ejemplifica el desarrollo de dichos vínculos al expresar que :

- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente.

Este ordenamiento implica que los tres órdenes de gobierno combinen sus tareas y desarrollen la coordinación y cooperación en materia de seguridad pública.

La coordinación es la participación de dos o más autoridades en la atención de una función específica; en el caso de la seguridad pública es la cooperación de varias autoridades federales, estatales y municipales en la atención de alguna situación que requiera:

- *Asistencia Técnica:* En la instrucción, actualización y capacitación de los elementos de la policía municipal, apoyos en recursos materiales y equipamiento y coordinación de operaciones para la seguridad de la población.
- *Operaciones:* Coordinación y asesoría en el despliegue y movilización de grupos de la policía municipal, del estado y de la federación en la atención de una emergencia y en el combate de vicios y tráfico ilegal, cooperación en la persecución y aprehensión de delincuentes y servicios de radio y comunicación para apoyar a la policía municipal en la atención de algún problema de seguridad pública.
- *Administración:* Coordinación y asesoría en la integración y actualización de archivos, operación de equipo de radio, organización del mando y división policiales, administración de la comandancia de policía y mecanismos para coordinar acciones de la policía municipal con las corporaciones del estado y la federación.”¹³

“La reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de nuestra carta magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, recoge los principios que dan cause y sustento jurídico a la coordinación en materia de

¹³ Guía Técnica 24. Op. Cit. p.p. 30 y 31

Seguridad Pública, como función del Estado y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar los tres ordenes de gobierno.

Con esta reforma constitucional se dio un importante primer paso, al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política nacional de seguridad pública, que de manera integral establezca políticas de carácter responsable para combatir frontal y sistemáticamente la delincuencia, e intente responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales.

Así el 11 de diciembre de 1995 se publicó la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual pondera los principios, materias, instancias e instrumentos del Sistema Nacional.

En agosto de 1998, se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se crea el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como órgano desconcentrado* de esta dependencia.”¹⁴

Los presupuestos en los últimos años han contemplado tres elementos fundamentales: apoyos federales hacia las entidades federativas, las aportaciones de las propias entidades y el destinado a dependencias federales (SEDENA, PFP Y PGR, entre otras)

Para el cumplimiento de las estrategias y acciones derivadas del Programa Nacional de Seguridad Pública, el SNSP (Sistema Nacional de Seguridad Pública) ha firmado convenios de coordinación con las 32 entidades federativas que especifican el monto de recursos asignados y establece responsabilidades y competencias de cada una de las partes (federación y Estados), en la instrumentación de las estrategias y acciones del PNSP (Programa Nacional de Seguridad Pública); así como los anexos técnicos respectivos a cada programa, que son los instrumentos que de manera clara y precisa detallan las metas programático presupuestales del PNSP por entidad federativa.”¹⁵

* DESCONCENTRACION: La desconcentración consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La desconcentración constituye un procedimiento de carácter jurídico. Esto significa que la delegación de facultades en que consiste se efectúa con fundamento en una ley que lo permite. La desconcentración consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, apesar, de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores, es una forma jurídica en que se organiza la administración en donde el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos, los cuales no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio. La desconcentración está consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁴ www.bibliojuridica.org/libros/I/131/19.

¹⁵ www.bibliojuridica.org/libros/I/131/19.

Los principios de mayor trascendencia que motivan esta política de gobierno, son la concepción constitucional de seguridad pública como función del estado y la definición de la coordinación como estrategia insustituible en la construcción y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, que prevé la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se constituye en una guía del trabajo coordinado para las decisiones prioritarias e inmediatas que se realizarán por todas las instituciones de seguridad pública e instancias de coordinación en todo el territorio nacional, en un profundo ejercicio federalista, como respuesta del gobierno de la república a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad altamente confiable y profesional.

Pero no obstante lo anterior “la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no ha alcanzado los resultados esperados, porque el respeto a las soberanías estatales y a las autonomías municipales se ha entendido más como limitante que como capacidad para la acción conjunta y concurrente entre los distintos ámbitos de responsabilidad policial. La falta de mecanismos consistentes de coordinación entre las un mil 661 corporaciones de policía que operan en la República Mexicana, no ha permitido la cabal integración de los recursos disponibles para combatir la criminalidad como una sola fuerza policial cohesionada. Esta falta de coordinación también manifiesta en la ausencia de políticas públicas compartidas y en el desarrollo desigual de los policías, sin una perspectiva de vida que comprometa su lealtad institucional.

La situación ha propiciado que la delincuencia, en particular la organizada, se haya apoderado de los espacios públicos en determinadas zonas del país, provocando un clima de violencia e inseguridad que en ocasiones ha rebasado a las autoridades locales, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de los tres órdenes de gobierno para el restablecimiento de las condiciones básicas de seguridad.”¹⁶

El artículo 25 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, determina que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante instrumentos tecnológicos modernos que permitan el acceso fácil y rápido de los usuarios; para poder cumplir con esta disposición, los municipios deberán llevar el control de los asuntos relativos a la seguridad pública, además de que esta información servirá como base para la planeación de la función policial de los municipios; este sistema de información deberá considerar los siguientes aspectos: la estadística de las faltas a los reglamentos municipales y la incidencia de delitos en el territorio y localidades de la municipalidad; el inventario de armamento, "parque", equipo e instalaciones de la

¹⁶ Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. p. 3

corporación policial, con sus registros correspondientes ante las autoridades militares de la zona: el control diario, semanal y mensual de los casos atendidos por la corporación policial; una agenda especial para el seguimiento de las actividades coordinadas de la policía municipal con otras autoridades afines del Estado y la Federación; la estadística de las personas detenidas en los Centros de Detención Municipal a efecto de gestionar su liberación al cumplir su sanción (cabe señalar que esta función la realiza el juzgado calificador); el expediente actualizado de los elementos de la policía, que contengan entre otros datos, las referencias personales del policía, notas de conducta, promociones y ascensos, y en general, aquella información que identifique plenamente la actuación de estos servidores públicos; las bitácoras de las rondas y recorridos de vigilancia y control ejecutados por la policía municipal; las bitácoras de mantenimiento del equipo y vehículos de la corporación policial.

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

Esta información se deberá organizar en un archivo central cuya custodia queda a cargo de la comandancia de policía bajo el control del Presidente Municipal, asimismo tal información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva y no se proporcionará al público aquella información que ponga en riesgo la seguridad pública o atenté contra el honor de las personas.

La Organización del Servicio de Seguridad Pública, constituye la determinación de los movimientos de la policía municipal, de entre los cuales destacan los siguientes: la programación de las rondas de vigilancia en lugares públicos del municipio y sitios de tolerancia (la cual puede definirse por horarios fijos y móviles); la coordinación permanente de la comandancia de policía con las autoridades auxiliares del Ayuntamiento (delegados, comisarios, presidentes de juntas de vecinos y representantes de comunidades, entre otros); la división estratégica del territorio municipal en zonas de mayor o menor incidencia en la comisión de faltas y delitos para movilizar mayores elementos que controlen esta tendencia; la comunicación permanente con las unidades móviles y los puestos de vigilancia mediante la utilización del radio; los reportes radiados deben organizarse mediante la clave correspondiente a cada operación que se efectúe, para lo cual es indispensable que la comandancia diseñe un sistema de claves adecuado; la delimitación de las instrucciones por el mando facultado para dictarlas, lo cual obliga

al policía municipal a un cumplimiento estricto de una orden, la que debe ser preferentemente girada personalmente por un superior jerárquico, ya sea de manera escrita o verbal; la guarda del equipo y armamento en la armería de manera cotidiana después del servicio, a efecto de evitar el uso ilegal o inadecuado del instrumental policial; estas operaciones deberán estar respaldadas por un conjunto de normas disciplinarias rígidas y por una política de cumplimiento estricto de las órdenes de la comandancia.

La determinación de movimientos estratégicos de la policía puede variar según sean las características del orden público del municipio y por aquellos casos extraordinarios que llegaran a presentarse.

Y evidente resulta, que la función de seguridad pública en los municipios requiere de una coordinación y cooperación de la policía municipal y sus órganos auxiliares con las corporaciones del Estado y la Federación, esto se debe a la complejidad de las operaciones que se realizan para proteger a la población y por el ámbito de competencia de cada una de las instancias de gobierno.

Para tales efectos, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 11 dispone que las acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones tomados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y demás instancias de coordinación.

Siendo que las materias de coordinación, de las autoridades federales, estatales y municipales, en la atención de situaciones y problemas que los requieran, están establecidas en el artículo 10 de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y dichas materias son las siguientes: Instrumentación de sistemas para mejorar el desempeño de los miembros de las instituciones policiales; modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública; propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública; sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; acciones policiales conjuntas; control de los servicios privados de seguridad; relaciones con la comunidad, así como todas aquellas necesarias para incrementar la eficacia de las medidas tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estará integrado por: el Secretario de Gobernación, quién lo presidirá; los Gobernadores de los Estados; los Secretario de la Defensa Nacional, de Marina y de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La misma Ley en su artículo 15 dispone que el Consejo Nacional de Seguridad Pública estará facultada para conocer y resolver, entre otros asuntos, la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la

emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales.

De acuerdo con el artículo 20 de la multicitada Ley, se establece que los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Los principios generales de la coordinación se encuentran en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y son los artículos siguientes:

Artículo 18.- En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.

Artículo 19.- Cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos municipales correspondientes.

Artículo 20.- Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Artículo 21.- Los consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.

En virtud de todo lo anterior y como exposición adelantada de la propuesta final de este opúsculo; se requiere que la autoridad municipal tenga presente los siguientes principios de observancia obligatoria, en los convenios de coordinación, en materia de seguridad pública: “una constante y completa información de las operaciones que realicen las corporaciones policiales del Estado y la Federación en el territorio municipal; la protección garantizada por parte de los elementos de la policía municipal, definida en el acuerdo de coordinación y cooperación entre el Municipio y el Estado; la no interferencia en las competencias de la Federación y el Estado; la verificación de la legalidad de los actos de la policía municipal y de otras corporaciones cuando se tenga duda de sus competencias; la comunicación permanente de las autoridades municipales con la presidencia del Consejo Estatal de Seguridad Pública, que suele recaer en el Gobernador mismo, o bien en la Secretaría de Gobierno del Estado para conseguir apoyos en recursos y capacitación para la policía municipal; la vigilancia del cumplimiento de las normas de respeto y cooperación hacia los elementos de la policía municipal por aquellos que

correspondan al Estado o a la Federación; la observancia correcta de los límites en materia de detención de infractores establecidos en la Constitución General de la República; la gestión oportuna del traslado de los detenidos en el Centro de Detención Municipal que deban ser trasladados al Centro de Readaptación Social del Estado, o de la Federación, y; la protección de las competencias del Municipio, frente a los actos de autoridad que el Estado y la Federación ejecuten en el Municipio”; siendo que sobre este particular, se habrá de abundar en el apartado siguiente de este propio trabajo.

CAPITULO CUARTO

EL MUNICIPIO Y LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

4.1. El artículo 115 de la Constitución General de la Republica.

Para los efectos de este particular apartado, es menester precisar que, contemporáneamente, en su literalidad, el artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan Estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

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

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio; Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

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

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Se deroga)

X. (Se deroga)”

En relación a este particular artículo, habré de abundar en la continuación de este trabajo, por lo cual de momento, se estima suficiente con su literal transcripción, dejando el comentario, respecto a la fracción correspondiente para los subsecuentes apartados.

4.1.1 Sus Diversas reformas

Como precedentemente ha quedado consignado, desde la expedición original del artículo 115 constitucional, este ha sido objeto de varias reformas, las cuales cronológicamente habré de referir de forma sumariamente:

Así, en 1928, se reformo para disminuir el número de diputados a las legislaturas locales; en 1933, se agregó un segundo párrafo a la fracción I, el cual fijó las normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos; en 1943, se amplió a seis años el período de gestión de los gobernadores; en 1947, se agregó a la fracción I, un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales; en 1953, se suprimió el segundo párrafo de la fracción I, al tiempo que se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas; en 1976, se agregaron dos fracciones más, quedando integrado dicho artículo por un párrafo introductorio y cinco fracciones, siendo que tal reforma tuvo como objetivo establecer las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos, con la idea de que nuestro país, quedara totalmente integrado en un desarrollo armónico, otorgando competencia concurrente a la federación, a los estados y municipios para la solución del problema de los asentamientos humanos.

En 1977, se adicionó el último párrafo a la fracción III, para el efecto de introducir el sistema de diputados de minoría, en las elecciones de las legislaturas locales y estableció también, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con una población de trescientos mil o más habitantes; en el año de 1982, se presentó al constituyente una iniciativa de reformas (al artículo 115 constitucional) centrándose tal propuesta en la revisión de las competencias constitucionales entre federación, estados y municipios: proceso que tendía a analizar las facultades y atribuciones de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles podían redistribuirse

para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional; presentada ante el H. Congreso tal iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, aquella dividía tal precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos comunes a los estados y municipios y una más, sin mayores modificaciones que las obtenidas en el texto vigente del artículo, que corresponden a los estados de la federación.

En la fracción I, se recogió los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoyo y robusteció la estructura política de los ayuntamientos; consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamiento.

En la fracción II se reitero la personalidad jurídica de los municipios, se confirió jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, ello a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a una interpretación esencialmente jurídica, de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales; estableciéndose con toda claridad, la facultad para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Ejercicio en el cual se tuvo siempre la consciencia de la evidente heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, considerándose una capital necesidad, el precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro extenso territorio puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

En la fracción III, se definió como servicios públicos municipales: a los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciéndose que se podrían proporcionar con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes respectivas, teniendo además, la característica de servicios públicos, todos aquellos otros que se fijaren por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los particulares municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Consignándose en la fracción IV, en primer término, como concepto originario del artículo 115, la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, pero, por otra parte, en una fórmula de descentralización y de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, se estimo conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establecieran los estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su

fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tuvieran por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones, que los municipios podrán celebrar convenios con los estados para que éstos se hicieran cargo de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyo igualmente a los municipios, los rendimientos de sus bienes propios, así como de las contribuciones y de otros ingresos que las legislaturas establecerían a su favor y fundamentalmente aquellos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Por último, en esta área hacendaría, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales, que en su caso le fueren asignadas, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la federación debería cubrir a los municipios dichas participaciones.

Y como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propuso que los presupuestos de egresos de los municipios deberían ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado. En la fracción C se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, como dispone el texto de la fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VIII, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la fracción VIII, reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de la representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hace innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas constituciones locales,

reconociendo esa circunstancia han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón, fue la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los estados como de los municipios, los que, para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

En la fracción X se propuso, la facultad para que la federación y los estados, como también los municipios, pudieran celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Tal dictamen fue aprobado por la Cámara de Senadores y posteriormente por la Cámara de Diputados y por la mayoría de las legislaturas locales, por lo que en consecuencia se convirtió en el texto siguiente:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Por otra parte, es preciso referir que, una de las reformas más importantes que se introducen en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de 1999 es la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas: así en el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrego drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no este reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República. En el inciso g) al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos

principales ya enunciados; en el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De lo anteriormente expuesto, se debe obligatoriamente concluir que, se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva.

Adicionalmente, se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas pudieran desvirtuar la competencia del municipio al efecto.

Por último se recorrió el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios.

No obstante las reformas anunciadas y otras diversas de menor envergadura, hasta la fecha son innumerables las propuestas de quienes esgrimen el pensamiento rector en la doctrina de derecho municipal, mismas que han sido externadas para que se actualice la prevención semántica del artículo 115 de nuestra Constitución General de la República, siendo que, en razón de haberse abundado sobre este particular a lo largo de este opúsculo, estimo que con lo dicho es suficiente.

4.2. La Fracción VII del artículo 115 Constitucional y su íntima vinculación con el artículo 21 párrafo quinto de la Carta Magna.

Por cuanto se refiere a la fracción VII del artículo 115 Constitucional, la misma de forma literal establece: “La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente....”

De su parte los párrafos quinto y sexto del artículo 21 de la Carta Magna, literalmente disponen: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas

competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.”

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

Disposiciones las cuales analizadas en su conjunto, nos permiten afirmar lo siguiente; 1.- que la seguridad pública, es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las competencias que la propia Constitución señala. 2.- que los principios en que se debe basar la actuación de las instituciones policiales son de: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; 3.- que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se deben de coordinar en los términos que señale la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ello necesariamente, para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública; 4.- que la policía preventiva municipal, estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente y que la misma acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita, en aquellos casos que éste juzgue, como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, y ; 5.- que el Ejecutivo Federal, tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida; siendo que en conjunto, estos cinco principios son los que resumen el actuar de los cuerpos de seguridad pública, su competencia, los principios que los rigen, sus mandos originarios y eventuales, pero particularmente, el fundamento constitucional del servicio público de seguridad pública, y el marco normativo en donde habrán de descansar los convenios de coordinación, que en todo caso suscriban los Municipios, con el Estado o con la propia Federación, en los términos de la ley que seguidamente habré de enunciar.

4.3. La Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En su concepción mas amplia, la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, concreta la plataforma para la coordinación entre los diversos niveles de gobierno para la integración y consecuente puesta en marcha del Sistema Nacional de Seguridad Pública; por ello, sus disposiciones son de orden público e interés social y de acatamiento general en todo el territorio Nacional; de tal suerte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la propia ley, tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública.

Desde luego y conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de la Ley de Coordinación, la Seguridad Pública es una función a cargo del Estado que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, siendo que solo se alcanzarán los fines de la seguridad pública, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, para ello el Estado deberá de combatir las causas que generan la comisión de delitos y las conductas antisociales, desarrollando políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

Resultando que la función de seguridad pública, se realiza en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al de tal ley. Y para el caso que estas disposiciones, comprendan materias u acciones, que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, desde luego se aplicarán y ejecutarán aquellos, mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional.

Ahora bien, sin reserva de ningún tipo, la coordinación y aplicación de la ley en cuestionamiento, se realizara con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional, así cuando las acciones conjuntas sean para perseguir un delito, se deberán cumplir sin excepción alguna, los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables; por lo mismo, la conducta de los miembros de las instituciones policiales se deberán regir por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, siendo que muy particularmente, las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios. Para los efectos antes dichos, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán integrar los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública; debiéndose establecer de igual forma los mecanismos mas eficaces, para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública.

En lo particular, las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para: integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública; determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley; desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la

formación de sus integrantes; establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional; formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo como tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

No debiéndose soslayar que la coordinación comprende materias tales como: procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas; organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública; las propuestas de aplicación de recursos, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; la realización de las acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de la propia ley; la regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares; las relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y todas las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Las acciones de coordinación, se llevarán a cabo, mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

En razón de lo cual, la comprensión de las materias de coordinación a que se refiere la ley y para los efectos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contarán con las conferencias de prevención y de readaptación social; la de procuración de justicia; la de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes, y la de participación municipal; también podrán formarse todas las comisiones que fueren necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; debido a que en ellas, podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

En lo específico, el Consejo conocerá y resolverá lo siguiente: la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública; la formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados; la determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales; la emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales; la realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes; la elaboración de propuestas de

reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública; el análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo, y la expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para los efectos de la propia ley, en el Distrito Federal y en los Estados se establecerán Consejos Locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno, y en los casos de los consejos estatales, también participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa. Por lo que, en las Entidades Federativas, se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de tales actividades.

Por lo cual, cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública, sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente y cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los respectivos ordenamientos estatales correspondientes.

Y para los propios efectos de la ley, los consejos locales y todas las instancias regionales, se deberán organizar de manera similar al Consejo Nacional y estas tendrán las funciones relativas, que tiendan a hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia, además podrán proponer al Consejo Nacional los acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación que deriven de su propia experiencia.

En lo específico y tendiente a que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, se promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes: conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos; prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, tanto como brindar protección a sus bienes y derechos, debiendo ser su actuación congruente, oportuna y proporcional al hecho; cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo; debiéndose abstenerse en todo momento y en cualesquier circunstancia, de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará

inmediatamente ante la autoridad competente; observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población; desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, en lo particular se deberá oponer a cualquier acto de corrupción; deberá abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables, tanto como velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto estas sean puestas a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente; participar en los operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que proceda; obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes, siendo que no deberán ser sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

En razón de lo anterior, la carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño, la que comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación, de tal suerte, la antes dicha carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente y deberá ser instrumentada por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus particulares ámbitos de competencia, pero siempre de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

Para la debida coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se habrá de suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública, mediante los diversos instrumentos tecnológicos que permitan un fácil y rápido acceso.

Particularmente, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (estrategia acordada en el consejo nacional de Seguridad Pública) dentro de uno de los diez ejes; integra la información relativa a los elementos de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la cual contiene: los datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública; los estímulos, reconocimientos y sanciones a que se haya hecho acreedor el servidor público; y cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron y

cuando a los integrantes de las instituciones de seguridad pública se les dicte cualquier tipo de auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos.

Debiendo las autoridades competentes, inscribir y mantener actualizado el Registro, en lo relativos a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública; en tal virtud, se considera miembro de las instituciones de seguridad pública, a quien o quienes tengan un nombramiento o condición jurídica equivalente, otorgado por autoridad competente. De tal manera que, para el ingreso de cualquier persona a una institución policial, incluyendo las de formación es imprescindible la consulta del Registro, la cual es obligatoria y previa.

Y además de cumplir con las disposiciones de otras leyes, las autoridades en materia de seguridad, inscribirán en el Registro Nacional de Equipo: los vehículos que tuvieran asignados, anotándose el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor para el registro del vehículo; y las armas y municiones que les hayan sido autorizadas, aportando el número de registro, la marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación; y por lo mismo, cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública, sólo podrá portar las armas de cargo, que le hayan sido autorizadas individualmente, o aquellas que se le hubiesen asignado en lo particular y que estén registradas colectivamente para la institución de seguridad pública a que pertenezcan ello de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; y mas particularmente, tales armas, sólo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de funciones, o bien para un horario, misión o comisión determinados, de acuerdo con los reglamentos de cada institución, por lo tanto, el incumplimiento de esta disposición dará lugar a que la portación de armas, se considere ilegal y sea sancionada en términos de ley.

Y para el caso de que los elementos de seguridad pública aseguren armas y/o municiones, deberá comunicarlo de inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo, poniéndolas de inmediato a disposición de las autoridades respectivas, en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

De su parte, el reglamento respectivo, precisa los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, ello con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos, y para ello se dispone de los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública, por lo que, las normas generales para la recepción de la información se establecen de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geográfica. De tal suerte, la estadística de seguridad pública sistematiza los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y

administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, así como los factores asociados a la problemática de seguridad pública.

En la ley en cuestionamiento, se determina la generación de una base nacional de datos sobre “probables responsables”, “indiciados”, “procesados” o “sentenciados”, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación, siendo que esta base nacional de datos se actualiza permanentemente y se conforma con la información aportada por las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que contribuyen a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas; tal información tiene como propósito servir, en cuanto ese es su propósito, para lograr la detección y persecución de los delitos.

Para lo efectos antes enunciados, el reglamento determina las bases para incorporar otros servicios o instrumentos que tiendan a integrar la información sobre seguridad pública y los mecanismos modernos que den agilidad y rapidez a su acceso, y también determina, las condiciones de seguridad sobre manejo y acceso a la información, la que tiene siempre, un responsable de inscripción; así, en los casos necesarios, se asigna una clave confidencial a los responsables de inscribir y a las personas autorizadas para obtener la información en los sistemas, a fin de que quede debida constancia de cualquier movimiento o consulta.

En el acceso a la información sobre seguridad pública, se han establecido los niveles de consulta, respecto de: la policía preventiva; la policía judicial; el Ministerio Público; las autoridades judiciales; las autoridades administrativas de readaptación social; y otras diversas autoridades, señalándose adicionalmente, el nivel de clasificación que corresponda a cada tipo o acceso de información y la que tiene carácter público. La información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva, no se proporcionará al público la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas, tanto así que, el incumplimiento de tal obligación, se equiparará al delito de revelación de secretos, ello sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza.

No obstante lo anterior, cualquier interesado que estime falsa o errónea alguna información, podrá solicitar la investigación correspondiente con el objeto de que, en su caso, se anote la corrección que proceda, conforme al procedimiento que establezca el propio reglamento. Además, el Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

Así, dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública, se promoverá la participación de la comunidad, para: conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública; sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función; realizar labores de seguimiento; proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales; realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública; por lo que, los consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, siendo estas las características más sobresalientes a destacar de la ley en consulta, por lo que sin mayor trámite, se continúa con el desarrollo del programa propuesto, ello siempre en base a los enunciados retrotranscritos.

4.4. La indeterminación de los principios a observar por parte de los Municipios, en los Convenios de Coordinación en materia de Seguridad Pública, en la ley que establece las bases para tales convenios.

Como claramente se puede observar, la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, solo enuncia de forma general las características y condiciones de participación de los municipios en los respectivos convenios de coordinación, en donde, ello resulta evidente, los municipios no resultan ser otra cosa que meros espectadores en la conformación de aquellos; pues desde luego, las calidades y posibilidades, ya sean de orden económica, administrativa, de efectivos e instrumentos, de inteligencia y territoriales, entre otras; no son ni pueden ser comparadas con la estructura de los Estados y de la propia Federación, siendo que de forma expresa la Ley de Coordinación, solo hace referencia nominal del municipio y en lo substancial son los Estados y la Federación en quienes de forma significativa vuelca su total atención.

En razón de ello y para el efecto de que los Municipios dejen de ser, meros “peones” de los Estados o de la Federación en materia de seguridad pública, es que aquellos deben concurrir de forma activa, no solo en la celebración de los convenios de coordinación de seguridad pública, sino en la ejecución de los mismos, pero ello en un nivel de corresponsabilidad y no de subordinación como contemporáneamente acontece; mas aun si se considera que el verdadero termómetro de la realidad social, se encuentra precisamente en los órganos municipales que son por excelencia, los órganos del contacto directo con los ciudadanos y la propia realidad de aquellos, y no los estados y la federación, pues los mismos se encuentran alejados de la realidad cotidiana y concentrados en la realidad “estadística” o de los “informes”.

Por lo mismo, si los municipios participan activa y sobresalientemente en la conformación, suscripción y ejecución de los acuerdos de coordinación de seguridad pública, se puede garantizar de forma razonable, la efectividad de aquellos, siendo que, para su debida integración, es necesario establecer los principios de observancia que deben de atender los municipios en la celebración de los convenios de coordinación en materia de seguridad pública, esto en tanto que, de acuerdo a la ley de la materia, se omitió tal vez de forma involuntaria, determinar cuales deberían ser, aquellas reglas generales, constitutivas no solo de obligaciones, sino también de derechos, que tendrían que observar los municipios en la celebración de los mencionados convenios de coordinación, por lo que en razón de ello, se proponen los principios que seguidamente se enuncian.

4.5 Propuesta de Principios de Observancia para los Municipios en la celebración de los Convenios de Coordinación de Seguridad Pública.

En razón de todo lo hasta aquí expuesto y en base a lo mismo, me permito proponer la adición a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el apartado respectivo que determina la coordinación para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es en donde se determinan las políticas de Seguridad Pública, su ejecución, seguimiento y evaluación de sus acciones y donde se establecen los mecanismos para la formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, para que el mismo quede redactado de la siguiente forma:

“Los Municipio que participen en los convenios de coordinación, deberán recibir una constante y completa información de las operaciones que realicen las corporaciones policiales del Estado y la Federación en el propio territorio municipal; debiéndose establecer los mecanismos de protección y su forma de garantizarlos, para los elementos de la policía municipal, en el acuerdo de coordinación y cooperación entre el Municipio y el Estado; conviniéndose de forma expresa, la no interferencia en las competencias de la Federación y el Estado; y comprometiéndose a realizar de forma acuciosa, la verificación de la legalidad de los actos de la policía municipal y de las otras diversas corporaciones, cuando se tenga duda de sus competencias; así como establecer mecanismos de comunicación permanente de las autoridades municipales, con las presidencias de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, tendiente ha conseguir los apoyos, recursos y capacitación para las policías municipales; creando adicionalmente, los órganos de vigilancia del cumplimiento de las normas de respeto y cooperación hacia los elementos de la policía municipal, por aquellos que correspondan al Estado o a la Federación; tanto como, la observancia correcta de los límites en materia de detención de infractores establecidos en la

Constitución General de la República; la gestión oportuna del traslado de los detenidos en el Centro de Detención Municipal que deban ser trasladados al Centro de Readaptación Social del Estado, o de la Federación, y; la protección de las competencias del Municipio, frente a los actos de autoridad que el Estado y la Federación ejecuten en el Municipio.”

De donde resultaría que si los municipios pueden contar con la misma información, la misma responsabilidad, los mismos elementos materiales y las mismas obligaciones que los Estados y la Federación, su participación en los convenios de coordinación en materia de seguridad pública, dejaría de ser meramente expectativa y concurriría de forma activa en el cumplimiento de aquellos, ya no como un mero instrumento, sino como parte efectiva en aquel, provisto, no solo de recursos, sino de capacitación, información, inteligencia y supervisión, lo que en definitiva permitirá a los municipios acometer el cumplimiento de los convenios, no solo de forma activa, sino en igualdad con los otros entes de la administración pública, suscriptores del respectivo convenio de coordinación; debiendo servir de soporte a tal proposición, lo precedentemente expuesto a todo lo largo de este ensayo.

4.6. El Artículo 22 de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Este particular precepto, incide en los aspectos de la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales y cuyo contenido hace referencia a los siguientes particulares temas: en principio, para que la actuación de todos los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, todas las instancias de coordinación del Sistema Nacional, promoverán que en las normas relativas, se prevean, los siguientes deberes:

Deberán conducirse, en cualquier caso, con apego al orden jurídico y respetar los derechos humanos; deberán prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro así como a las que hayan sido víctimas de algún delito, también, brindar protección a sus bienes y derechos, debiendo ser su actuación, congruente, oportuna y proporcional al hecho respectivo; de igual manera, deberán de cumplir con sus funciones, con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo; en congruencia con lo anterior, aquellos deberán de abstenerse en cualquier circunstancia, de infligir, tolerar o permitir actos de tortura o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aunque se tratare de una orden

superior, o por circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; siendo que, al conocimiento de aquello, lo deberá de denunciar ante la autoridad competente; debiendo observar un trato respetuoso con todas las personas, así como de abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población; debiendo desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente y en particular se deberán de oponer a cualquier acto de corrupción; también deberán de abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables; teniendo que velar por la vida e integridad física de las personas detenidas, en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente; debiendo participar en los operativos de coordinación, con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que proceda; debiendo igualmente obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea legales; y deberán preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las propias excepciones que determine la ley.

No debiéndose perder de vista que en las leyes respectivas, se establecen las sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece el particular precepto en disección; lo anterior sin pasar por alto que, no deberán ser sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

Por lo antes dicho, resulta evidente que la carrera policial, es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño, la que comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su necesaria evaluación.

En lo particular y por una necesidad incuestionable, la carrera policial, en sus diferentes niveles, se establece con carácter de obligatoria y permanente, la misma se debe instrumentar por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, ello en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue los procedimientos y establezca la equivalencia de los contenidos mínimos de los planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales; por lo mismo, la dignificación de las corporaciones policiales es considerada por las legislaciones en base a la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad, siendo que, sobre el particular, sale sobrando cualesquier otro comentario.

4.7. Propuestas Finales

Ahora bien y tendiente a complementar de forma debida y suficiente las anteriores proposiciones, se formulan las siguientes breves propuestas:

a). La creación de una policía especializada en que tenga participación los tres niveles de gobierno en el ámbito de su competencia.

El [modelo](#) de policía especializada, constituye el más reciente [paradigma](#) en [materia](#) policial y surge como respuesta al agotamiento que empieza a evidenciar el modelo tradicional, desarrollado a partir de los años cincuenta.

Este modelo aparece y se extiende rápidamente en Estados Unidos, Canadá y [Europa](#) a partir de la década de los ochenta e irrumpe en [América Latina](#) en los años noventa, acompañando algunos de los [procesos](#) de reforma policial de la región; en realidad, se puede afirmar, que no se trata de un nuevo [concepto](#), sino más bien de la recuperación del modelo elaborado hace más de 150 años, y aplicado a la policía metropolitana de Londres, inspirándose también en el modelo de policía de [Japón](#), conocida como el "koban".

En primer término, la policía especializada, no solamente se preocupa por actuar sobre las [variables](#) tradicionalmente asociadas a su quehacer, como lo son la [delincuencia](#) y el orden público, sino que incorpora otras, como la sensación de [inseguridad](#), la [calidad de vida](#) de la [población](#) y la cohesión y [solidaridad](#) social; siendo así como sus [objetivos](#) también se amplían; aparte de ocuparse del [control](#) del orden público, la policía especializada, incorpora a su quehacer, objetivos otros tales como: identificar [problemas](#) en la [comunidad](#) y propiciar [soluciones](#) sostenibles, particularmente sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público; mejorar la sensación de inseguridad en la población; incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la intervención policial; incorporar a los ciudadanos en la [producción](#) de [seguridad](#), mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir más efectivamente la comisión de [delitos](#), así como mejorar el control social sobre la actuación policial.

En tal sentido y vistas las variables sobre las que actúa la policía especializada, esta supone un conjunto de características particulares tales como: una ampliación del mandato policial tradicional, que no se limita al [mantenimiento](#) del orden y a la prevención y represión del delito, sino que abarca la resolución de los problemas de la comunidad dentro de un más amplio concepto de [calidad](#) de vida de la población; en segundo término, la [actitud](#) institucional exige un [comportamiento](#) pro-activo más que reactivo, centrando sus esfuerzos en la resolución temprana de los problemas que puedan degenerar en [conflicto](#) social; en tercer lugar, se privilegia el [diseño](#) de [estrategias](#) a nivel local; la unidad geográfica más pequeña -barrio,

vecindario, etc.- pasan a constituir el espacio en donde se analiza el problema de la inseguridad y se planifican las estrategias para enfrentarlo; en cuarto lugar, se promueve el establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación con las autoridades [políticas](#), los [servicios](#) públicos y privados, [los medios de comunicación](#) y la comunidad en general.

De tal suerte, la policía deja de ser un ente aislado, trabajando en "un mundo secreto" contra la delincuencia, y se convierte en un ente dinamizador de iniciativas ciudadanas que procuran prevenir la comisión de delitos y mejorar el entorno inmediato; resultando como consecuencia necesaria, evidentes cambios a nivel organizacional, operativo y de [recursos humanos](#).

Al nivel de la [estructura](#) organizativa actual (Federación, Estados, Municipios), este modelo exige, de forma necesaria, importantes grados de [descentralización](#), a efectos de procurar un mayor acercamiento de la institución a la ciudadanía, paralelamente, la tradicional estructura de mando vertical, da paso a una [organización](#) más horizontal, con un importante traslado de [poder](#) en la [toma de decisiones](#) hacia las unidades de base; y en materia operacional, se producen cambios que procuran una presencia más visible de la policía en las calles y un contacto más directo de ésta con la ciudadanía.

La unidad policial grande y diseñada "hacia adentro" abre paso a unidades pequeñas, estratégicamente ubicadas; el patrullaje motorizado se complementa con el patrullaje a pie y se acrecienta el contacto con la ciudadanía mediante visitas a sectores de la comunidad, reuniones periódicas con representantes de la misma, etc. Adicionalmente, el mayor acercamiento a la comunidad y la incorporación de la misma al quehacer de las unidades, acrecienta la obligación de rendir [cuentas](#) a los ciudadanos y a los responsables políticos del nivel territorial correspondiente; situación ésta que presiona hacia una mayor transparencia institucional y hacia un fortalecimiento de los mecanismos de control externos sobre la actuación policial. Finalmente, en materia de [reclutamiento](#) y formación de [personal](#), se privilegia a un policía que se perfila como un especialista; más como un comunicador que como un "informante", más como un gestor social que como un agente del orden.

Las estrategias para la aplicación del modelo de policía especializada, son numerosas y variadas, según las características específicas del contexto en el que se inserta, sin embargo, es posible instrumentarla, mediante la participación de los tres niveles de gobierno, que respetando sus ámbitos particulares de competencia, conformen una sola unidad; paralelamente, la policía especializada, deberá ir introduciendo a nivel de su organización, de su [estrategia](#) operativa y de su personal, los cambios correspondientes a efectos de garantizar la sostenibilidad del modelo unificado; siendo que al margen de lo anterior, deberá reconocerse, los diferentes factores que conforman y condicionan la realidad policial y que para arribar a este [objetivo](#), imprescindible resultara formular las consideraciones necesarias para el [cambio](#); realizando una [lectura](#) en su presente, como de su devenir histórico, en

cuanto a su pertenencia Federal, Estatal o Municipal, a sus relaciones con la Comunidad y las actividades realizadas en contra de la delincuencia.

La implementación de una policía especializada conformada por los tres niveles de gobierno, se presenta como una posibilidad viable en la solución del problema de la inseguridad pública, puesto que su unificación implica, por parte de la policía municipal, el conocimiento concreto de las zonas de inseguridad y los pormenores de la delincuencia local, de parte de la policía estatal, los recursos materiales y humanos necesarios para el combate a la delincuencia, y de parte de la federación, el trabajo de inteligencia, los recursos económicos y la infraestructura Nacional en materia de seguridad, mismos que en conjunto, podrán producir mayores resultados, que los que de forma aislada se consiguen contemporáneamente, lo cual, ni siquiera es necesario justificar, pues su comprensión, resulta sobradamente evidente.

b). Que se capacite con un sentido Ético y con principios de Derechos Humanos a los Policías de las diferentes corporaciones, para lo cual se desea que estas celebren convenios de coordinación Académica con Instituciones de nivel Superior.

Diversos factores como la no distinción entre seguridad pública y seguridad nacional, la ineficacia del sistema penal, así como la exacerbación que de este tema hacen [los medios de comunicación](#), han convertido el tema de la seguridad pública, en un problema aparentemente unívoco, haciendo entonces creer que la única alternativa es la visión policíaca y represiva, donde se criminaliza [la pobreza](#) o se imponen medidas como la del "alcoholímetro" sin pedir que la autoridad justifique que es una medida idónea y que efectivamente no existe otra posibilidad para generar esta restricción a las garantías ciudadanas.

Otras veces, el cuestionamiento que los defensores de derechos humanos han hecho a las medidas que aumentan la discrecionalidad de las policías que sólo proponen mayores medidas represivas, ha servido para acusarlos de que "defienden delincuentes" y que no les preocupa los derechos de los ciudadanos honestos.

Por supuesto que interesa el tema de la seguridad pública, pero desde otras y mejores perspectivas; al abordar este tema, es necesario revisar y asegurarnos de cuál es el concepto que mejor identifica el problema. El concepto de seguridad pública, debe entenderse "como la protección que debe brindar el Estado a las personas respetando sus derechos y libertades fundamentales" Igualmente es necesario distinguir con mucha precisión entre la función de seguridad pública y la impartición de justicia penal.

Que actualmente vivamos una seria crisis de las instituciones que administran la justicia, no debe llevarnos a olvidar que la seguridad pública es un derecho de los ciudadanos, cuya satisfacción corresponde al ámbito del [poder ejecutivo](#) a través del servicio público de la policía y que se debe evitar buscar, como actualmente se pugna, que las policías preventivas realicen tareas de [investigación](#) de delitos, desvaneciendo la imprescindible distinción entre seguridad pública y justicia penal.

En el análisis del problema de la seguridad, debiéramos llegar a determinar el grado de [erosión](#) de los niveles de convivencia ciudadanos que genera la inseguridad, para lo cual se necesita que se asegure la existencia de un diagnóstico de la realidad económica, socio cultural y criminológico y no sólo este último. De forma que entonces, [el trabajo](#) de seguridad, sea planteado como una tarea de reconstrucción del tejido social y en consecuencia la policía sea considerada como una institución que contribuye a la reconstitución de la convivencia comunitaria; de tal manera que, las estrategias de seguridad sean fundamentalmente preventivas e integrales.

Con frecuencia algunos miembros de las corporaciones de seguridad pública, han manifestado que la defensa y protección de los derechos humanos favorece a los delincuentes y perjudica a las víctimas del delito, esta afirmación es errónea, y no tiene fundamento jurídico que la sostenga; de tal suerte que este argumento ha causado una grave confusión entre la población; de ahí la necesidad de exponer algunas razones que la desmientan.

La creencia de que la defensa y protección de los derechos humanos beneficia sólo a los delincuentes es falsa, todos, sin distinción, gozamos de los derechos consagrados en nuestras Constituciones, así como en los diversos instrumentos internacionales en la materia, salvo en algunos casos en que el derecho a la libertad personal puede ser legítimamente restringido; sin embargo, la privación de la libertad origina nuevos derechos.

Así, cualquier acusación o detención debe estar sustentada en los [procedimientos](#) que la propia Constitución ha establecido, además, debe prevalecer el derecho a la información (motivo, delito y quién acusa), a la defensa, a ser oídos y juzgados en un tiempo razonable, a no ser torturados, a la indemnización, a un trato digno por parte de las autoridades, a recibir atención como víctima y, sobre todo, a la justicia, la cual se relaciona con el deber del Estado de investigar y sancionar. Estas garantías, tienen por objeto evitar arbitrariedades de las autoridades por exceso o defecto en la aplicación de la ley, y nos dan la seguridad jurídica, de que las autoridades sólo podrán proceder en nuestra contra si se ajustan a los supuestos y procedimientos establecidos en la propia Constitución y nos garantizan el derecho a la justicia en caso de ser víctimas de un delito; con ello se evita la justicia por mano propia.

Por ello, resulta absurdo pensar que una política de seguridad pública, pueda consistir en tolerar, por ejemplo, detenciones ilegales o arbitrarias o en desconocer los derechos del detenido o procesado y/o de la propia víctima; al contrario, aquélla debe garantizar un equilibrio entre los derechos del delincuente y los de la víctima, así como con los de la sociedad en general, que espera que el delito sea investigado y sancionado para evitar la impunidad.

Resultando evidente que muchas veces, los [servidores](#) públicos, valiéndose de su cargo, se olvidan de que su misión es proteger a los ciudadanos y los derechos humanos, y que las [armas](#) les fueron confiadas para defender a la ciudadanía y no para atacarla, por ello corresponde a los órganos respectivos, velar por los derechos de las víctimas del delito; lo que no es cumplido plenamente, ya que un alto porcentaje de las quejas presentadas en las comisiones de derechos humanos, ha sido de las víctimas, que han quedado desamparadas ante la impunidad, la inacción o ineficiencia del sistema de [administración](#) de justicia, de tal suerte que muchas denuncias formuladas, no han sido debidamente investigadas; otras ni siquiera se han indagado y por otro lado en las que se hacen [investigaciones](#) hay serias deficiencias jurídicas que serán aprovechadas por el acusado en su defensa o serán tan graves que el juez no pueda continuar con el [procedimiento](#), o bien en las que se ha concedido una orden, éstas no se han ejecutado.

Las causas de la inseguridad que vive nuestro país son diversas: [corrupción](#), impunidad, violencia, desconfianza en las autoridades, entre otras muchas más; sin embargo, se han empeñado en señalar que quienes se dedican a "la protección y defensa de los derechos humanos" la han ocasionado y que, además, no les permiten combatirla; siendo solo esto, un argumento que sirve como pretexto para ocultar ineficiencias y en ocasiones, complicidades.

Se sabe, que una de las causas más comunes de la inseguridad es la corrupción, debemos entender que ésta, no sólo significa aceptar o pedir una dádiva, sino dejar de hacer cuando se está obligado a ello. El no arrestar a quien debió ser detenido genera impunidad; deja sin castigo cuando debía haberlo; así la impunidad se manifiesta cuando los ciudadanos no denunciemos algún delito que, sabemos, se ha cometido, ya sea por miedo, ignorancia o desconfianza en las autoridades; cuando el policía no detiene por ineficacia, incapacidad, complicidad o desconocimiento; cuando las autoridades no hacen debidamente su trabajo, entre otros casos; esto genera violencia, ya que al no verse satisfecho ese derecho, se deja en la víctima del delito un deseo de "justicia" muchas veces traducido en venganza.

Tal situación, genera gran desconfianza en las instituciones de administración de justicia, por ello, menos ciudadanos acudirán a ellas a denunciar, mientras que los delincuentes seguirán adelante, a la sombra de la impunidad. Por ello, el reto, tanto de las instituciones de seguridad pública como de la sociedad en general, es romper

el círculo vicioso que forman la corrupción, la impunidad, la violencia y la desconfianza.

Sin perjuicio de todo lo antes dicho, la defensa y protección de los derechos humanos, pugnan por una política de seguridad pública, que actúe sobre las causas de la criminalidad y privilegie la prevención e investigación del delito. Así, para combatir la delincuencia y elevar los niveles de seguridad es necesario aumentar el número de policías y patrullas, pero sin tolerar la violación a los derechos humanos, ello tendiente a la modernización de las instituciones de administración de justicia, mediante un esfuerzo global que garantice el acceso y trato igualitario a la población; que se erradique la desconfianza mutua entre esas entidades y se busque la complementariedad de ellas y la coordinación contra la comisión del delito.

Una política de seguridad pública seria, debe atacar las causas de la criminalidad y prever medidas en el ámbito social, de la infraestructura, la educación y la participación de la sociedad, para prevenir o combatir todo factor criminal y así dificultar la comisión de delitos, por lo que para hacer frente a este desafío hay que humanizar y hacer más eficaz la respuesta del Estado, con la [capacitación](#) y profesionalización de los cuerpos policiales; para ello se requiere minimamente lo siguiente:

Incrementar el interés del Estado y la sociedad para que la formación del policía se oriente hacia el respeto al orden legal y de los derechos humanos de los ciudadanos; la dignificación de la actividad policial, ello en tanto que el policía, es un [servidor](#) público encargado de la seguridad, pero sobre todo es una persona con una actividad que merece alta valoración social y por lo tanto, debe ser correspondida con el respeto a sus derechos y la satisfacción de sus necesidades elementales; la evaluación del trabajo policial no sólo por sus resultados, sino por los medios empleados, por ello esta apreciación deberá ser permanente y en ella no sólo habrá de intervenir el Estado, sino también la sociedad, que debe convertirse en un actor coadyuvante de las distintas etapas que implica una [estrategia](#) de seguridad pública; por ello, los mecanismos e instrumentos de la actuación policial deben regularse según el criterio "mayor [eficacia](#)-menor [costo](#) para las personas en el ejercicio de sus derechos"; en este sentido, su actuación debería estar sustentada en el criterio: "Prevención en la medida de lo posible y represión en la medida de lo estrictamente necesario"; la participación de la sociedad en la evaluación de sus necesidades, así como en los planes de seguridad pública; la adopción, por parte de los cuerpos policiales, de códigos de [conducta](#) y ética, así como mecanismos que resuelvan algunos problemas entre los ciudadanos de forma no violenta, a través de la mediación o solución pacífica de los conflictos.

Ello en virtud de que la seguridad pública, no sólo es un problema de los cuerpos policiales, la colaboración de todos los actores sociales es urgente, especialmente cuando las debilidades en este rubro, son fuente de violencia e

impunidad, lo que afectan la vida, la integridad, la libertad y el derecho a la justicia de las personas y en general, el de llevar una vida libre de sobresaltos.

Ello sin omitir considerar que, para que la lucha en contra de la delincuencia sea eficaz, las acciones deben ser legítimas, esto es, respetar la Constitución y con ello los derechos humanos, no sólo por el bien de la legalidad, sino por el de la propia sociedad. Esta claro que la federación, los Estados, tanto como los Municipios, son las entidades responsables de la seguridad de los ciudadanos, pero la historia reciente ha demostrado que la [producción](#) de seguridad, puede tomar como horizonte, ciertas claves excluyentes e incluso siniestras, o puede reposar en políticas que con los ojos abiertos a una realidad compleja e interconectada, respondan con una perspectiva de derechos humanos a través de instituciones profesionales y competentes ante los patrones violentos y de criminalidad que surcan a nuestra sociedad.

Así, bajo el marco de los derechos humanos, la responsabilidad de los Estados y de los municipios, se expresa no sólo en el deber de respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, sino también en actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas lesivas contra las personas, por parte de agentes gubernamentales o particulares, cualquiera que sea el ámbito en el que ocurra; por ello resulta, ya no solo necesario sino imprescindible, inmiscuir a las instituciones de educación superior en el cumplimiento de esta particular función, pues estas cuentan con los elementos e infraestructura necesaria, para la debida capacitación de los elementos de los cuerpos policíacos en materia de respeto y protección a los derechos humanos, lo cual se puede concretar mediante convenios de coordinación entre los municipios y las universidades publicas y privadas de toda la republica, en donde se capacite de forma permanente a los integrantes de todos los cuerpos policiales, para que con ello se cumpla cabalmente con los principios que orienta la actividad de los cuerpos de seguridad publica, los cuales son a saber: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, lo cual se justifica mas aun, cuando que, la propia ley general que establece las bases de coordinación del sistema Nacional de Seguridad publica, ordena que todas las autoridades inmiscuidas en la seguridad publica, establecerán los instrumentos de formación policial, que inculquen aquellos principios.

Siendo que en razón de lo cual, la intervención de las instituciones de educación superior, aportando capacitación e instrucción en materia de derechos humanos, no solo lograra la sensibilización de los policías en el recto y debido cumplimiento de sus funciones, sino que adicionalmente permitirá la profesionalización de aquella, aspiración no exclusiva del estado, sino de toda la sociedad, que en consonancia con el respeto a los derechos humanos, permitirá cumplir al Estado, una de las funciones de mas reclamamos, el relativo a la Seguridad Publica, máxima aspiración de toda sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los primeros antecedentes del municipio en nuestra Nación se encuentran en el calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos, este fue una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes, producían los bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, organización que subsistió sin cambio alguno hasta el momento de la colonización, en donde se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.

SEGUNDA.- La Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812, fue expedida por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, en esta se instituye la organización de los municipios, consolidándose esta como una instancia cardinal del gobierno, así como de su organización territorial y poblacional, la que estuvo vigente en nuestra Nación, hasta la consumación de la independencia, registrada el 27 de septiembre de 1821.

TERCERA.- La Constitución de Apatzingán, respecto a la organización municipal, tomo para si, la organización y estructura determinada en la Constitución de Cádiz de 1812; de su parte la constitución de 1824 adopto un gobierno del tipo de república, representativa, popular y federal; reconoció como parte de la federación a 19 Estados y 4 territorios, dividió el supremo poder en legislativo, ejecutivo y judicial y deposito el poder legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; estableció el gobierno particular de los Estados libres y soberanos, igualmente dividido en legislativo, ejecutivo y judicial; así como definió las restricciones de los poderes de los Estados, siendo que esta Constitución, no regulo expresamente el régimen municipal, las Constituciones y las leyes de los estados si se encargaron de hacerlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz; por otra parte, la carta política de 1836, consagro constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que estos fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos, en los puertos con más de 4,000 habitantes y en los pueblos con más de 8,000; finalmente, la Constitución de 1857, instituyó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular, en su artículo 72 se determino que se elegirían popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 establecía que todo mexicano deberían de contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio, resultando que de esta forma los estados de la federación, normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

CUARTA.- En el año de 1917 inicia la vigencia de la Constitución que actualmente nos rige, en donde el municipio como institución, adquiere un lugar destacado en la vida política, jurídica, económica y social de nuestra Nación; en este

ordenamiento político, se reconoce al Municipio Libre, como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, los cuales adoptaban para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, erigiéndose con las bases siguientes: cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local, y; los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

QUINTA.- La Institución Municipal encuentra su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución local de cada Estado miembro de la Federación, en las Leyes Orgánicas Municipales y en los Reglamentos y disposiciones respectivas; en este orden, el marco jurídico del Municipio esta enmarcadas en la Constitución General de la República en el artículo 3º que señala que la educación que imparte el Estado (Federación, Estado, Municipio); en el artículo 27 fracción VI que otorga plena capacidad al Municipio para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; en el artículo 115 precepto que fija las bases fundamentales de su organización y se le otorgan atribuciones y facultades de carácter jurídico, político, económico y social.

SEXTA.- En el marco jurídico del artículo 115 Constitucional, el Municipio aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explicita como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes, a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido, lo que en cualquier caso denota sin lugar a duda la mencionada autonomía; por lo cual, se puede decir que la autonomía política es aquella potestad del municipio, de darse su propia ley, sin intervención de ningún otro órgano.

SÉPTIMA.- Al Municipio se le reconoce personalidad jurídica propia en los términos del artículo 115 Constitucional y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público que regula su organización administrativa en base a lo establecido por las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal, que la legislatura de cada Estado, deberá emitir de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate.

OCTAVA.- La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, se cimienta en el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115 Constitucional, que atribuye a los ayuntamientos la función de expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expiden las legislaturas de los estados.

NOVENA.- El municipio es una formación de carácter universal, producto necesario del sentido gregario de la humanidad, que se concibe como la materialización jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico, con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

DÉCIMA.- La Seguridad Pública, es una función a cargo de la Federación, el Estado y los Municipios, misma que se presta de manera concurrente por los tres niveles de gobierno, que tiene como objeto, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

DÉCIMA PRIMERA.- Entre las atribuciones que tienen los Ayuntamientos, se encuentra la de reglamentar lo relativo a la Seguridad Pública Municipal, en concordancia a la Constitución Federal, las Leyes Federales y Estatales relativas; organizando a la policía municipal, designando sus mandos y sus atribuciones; dotando a la policía y los órganos auxiliares, de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal; seleccionar y capacitar a los miembros que conforman la policía municipal; administrar y mantener en operación los Centros de Detención Municipales y organizar el juzgado calificador Municipal, en coordinación con las autoridades judiciales de la entidad respectiva.

DÉCIMA SEGUNDA.- De acuerdo a lo establecido por la fracción VII del artículo 115 Constitucional, la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente, sin embargo, aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita, en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público y el Ejecutivo Federal, tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

DÉCIMO TERCERA.- En materia de Coordinación de Seguridad Pública, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante instrumentos tecnológicos modernos que permitan el acceso fácil y rápido de todos los usuarios; de su parte los municipios deberán llevar el control de los asuntos relativos a la seguridad pública, información que servirá para la planeación de la función policial de los municipios.

DÉCIMA CUARTA.- La Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, concreta la plataforma para la coordinación entre los diversos niveles de gobierno, para la integración y consecuente puesta en marcha del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

DÉCIMA QUINTA.- La Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, únicamente enuncia de forma general, las características y condiciones de participación de los municipios en los respectivos convenios de coordinación, en donde, los municipios no resultan ser otra cosa, que meros “espectadores” en la conformación de aquellos; siendo que la mencionada ley solo hace referencia nominal del municipio y en lo substancial son los Estados y la Federación quienes asumen la rectoría activa en la instrumentación y ejecución de los mencionados convenios.

DÉCIMA SEXTA.- Es de proponerse la adición a la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el apartado que determina la coordinación para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para que quede redactado de la siguiente forma:

“Los Municipios que participen en los convenios de coordinación, deberán recibir una constante y completa información de las operaciones que realicen las corporaciones policiales del Estado y la Federación en el propio territorio municipal; debiéndose establecer los mecanismos de protección y su forma de garantizarlos, hacia los elementos de la policía municipal, en el acuerdo de coordinación y cooperación entre el Municipio y el Estado; conviniéndose de forma expresa, la no interferencia en las competencias de la Federación y el Estado; y comprometiéndose a realizar de forma acuciosa, la verificación de la legalidad de los actos de la policía municipal y de las otras diversas corporaciones, cuando se tenga duda de sus competencias; así como establecer mecanismos de comunicación permanente de las autoridades municipales, con las presidencias de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, tendiente a conseguir los apoyos, recursos y capacitación para las policías municipales; creando adicionalmente, los órganos de vigilancia del cumplimiento de las normas de respeto y cooperación hacia los elementos de la policía municipal, por aquellos que correspondan al Estado o a la Federación; tanto como, la observancia correcta de los límites en materia de detención de infractores establecidos en la Constitución General de la República; la gestión oportuna del traslado de los detenidos en el Centro de Detención Municipal

que deban ser trasladados al Centro de Readaptación Social del Estado, o de la Federación, y; la protección de las competencias del Municipio, frente a los actos de autoridad que el Estado y la Federación ejecuten en el Municipio.”

DÉCIMO SÉPTIMA.- La creación de una policía especializada se justifica en cuanto a que la misma incorporara a sus quehaceres ordinarios, objetivos otros tales como: identificar [problemas](#) en su [comunidad](#) de servicio y propiciar [soluciones](#) sostenibles, particularmente sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público; el mejorar la sensación de inseguridad en la población; incrementando el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la intervención policial, e incorporar a los ciudadanos en la [producción](#) de [seguridad](#), mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir más efectivamente la comisión de [delitos](#), así como mejorar el control social sobre la actuación policial; fuerza policial que se conformaría, mediante la participación de los tres niveles de gobierno, que sin menoscabo de sus ámbitos particulares de competencia, conformen una sola unidad; por lo que, en su oportunidad, la policía especializada, deberá introducir en su organización, en su [estrategia](#) operativa y en su personal, los cambios correspondientes a efecto de garantizar su permanencia como modelo unificado, ello sin perjuicio de la pertenencia Federal, Estatal o Municipal de sus elementos, y sin omitir considerar la relación de aquellos con la Comunidad y las actividades realizadas en contra de la delincuencia.

DÉCIMA OCTAVA.- Resulta imprescindible incrementar el interés del Estado y la sociedad, para que la formación del policía se oriente hacia el respeto del orden legal y los derechos humanos de los ciudadanos; tanto como de la adopción, por parte de los cuerpos policiales de códigos de [conducta](#) o de ética; por lo mismo, ya no solo es necesario, sino imprescindible, inmiscuir a las instituciones de educación superior en el cumplimiento de esta particular función, pues las mismas cuentan con los elementos e infraestructura necesaria, para la debida capacitación de los elementos de los cuerpos policíacos en materia de respeto y protección a los derechos humanos, lo cual se puede concretar mediante convenios de coordinación entre los municipios y las universidades publicas y privadas de toda la republica, en donde se capacite de forma permanente a los integrantes de los cuerpos policiales, para que con ello se cumpla cabalmente los principios que orienta la actividad de los cuerpos de seguridad publica, que a saber son: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, lo cual finalmente se justifica, si se considera que la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Publica, ordena que todas las autoridades inmiscuidas en la seguridad publica, establezcan los instrumentos de formación policial, que inculquen los antes dichos principios.

DÉCIMA NOVENA.- En una perspectiva ideal, la actuación de las instituciones policiales, deben regularse según el criterio "mayor [eficacia](#)-menor [costo](#) para las personas en el ejercicio de sus derechos" y su actuación debe estar

sustentada en el criterio: "Prevención en la medida de lo posible y represión en la medida de lo estrictamente necesario".

BIBLIOGRAFÍA

I.- LIBROS

Aragón Salcido, María Inés.

El Municipio en México; ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos? México, Instituto Sonorense de Administración Pública.

Burgoa Orihuela, Ignacio.

Las Garantías Individuales.

Decimoquinta Edición,

Editorial Porrúa, S.A., México 1981.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge.

Derecho Constitucional, en: Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto de Investigaciones jurídicas.

Serie A, Fuentes b) Textos y estudios legislativos, Numero 25, México, 1981.

_____.

La Constitución Mexicana de 1917.

Universidad Nacional Autónoma de

México; Coordinación de

Humanidades, Segunda Edición.

México 1973.

_____.

Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México. Estudios Municipales.

Revista Bimestral. Septiembre-Octubre. Centro Nacional de Estudios Municipales.

Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación.

México, D. F. 1985.

Carré de Malberg, R.

Teoría General del Estado, traducción de: José Lión Depetre;

México 1946, Fondo de Cultura Económica

.

Díez, Manuel María.

Derecho Administrativo; Buenos Aires, 1997.

Bibliográfica Omeba, tomo. III

Duguit, León.
Tratado de Derecho Constitucional (Traité de droit constitutionnel), Tercera Edición,
París 1927 Edición de: E. de Bocard, Tomo. II.

Esquivel Obregón, Toribio.
Apuntes para la Historia del Derecho en México, Editorial Polis,
México, 1958, Tomo II.

Floris Margadant, S. Guillermo.
Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.
Décima Cuarta Edición,
Editorial Esfinge, S.A. de C.V. México, 1997.

Flores Gómez González, Fernando.
Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil,
Editorial Porrúa S.A. de C.V., Tercera Edición,
México 1981.

González Avelar, Miguel.
La Constitución de Apatzingán y otros estudios. Primera Edición,
Sep/Setentas, México 1973.

Hauriou, Maurice.
Précis de Droit Administratif, Novena Edición; Paris,
Librairie La Rosset, Tenin, 1919

Hernández, Antonio Maria.
Derecho Municipal, Parte General, UNAM,
México, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Doctrina Jurídica, núm.
159.

Hernández-Gaona, Pedro Emiliano.
Derecho Municipal.
Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Primera Edición, México, 1991.

Jéze, Gastón.
Principios Generales de Derecho Administrativo,
Buenos Aires 1948, Editorial De palma, Tomo II, Vol.1

Ovalle Favela, José.

“Algunas consideraciones sobre el Municipio Mexicano” en: Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Volumen XVIII, septiembre-diciembre.

Macedo, Miguel.

El Municipio en México, su evolución Social.
Tomo I, Volumen 2. Sin Editorial.

Márquez Carbo, Luís.

La Cooperación Intermunicipal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, núm. 3, Julio-septiembre de 1981.

Ochoa Campos, Moisés.

La Reforma Municipal,
Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. Primera Edición.

Quintana Roldán, Carlos F.

Derecho Municipal,
Editorial Porrúa, S.A.
México 1995.

Ruiz Massieu, J. Francisco y Valadés, Diego

Nuevo Derecho Constitucional Mexicano,
Editorial Porrúa, S.A.
México 1973.

Rendón Huerta Barrera, Teresita.

Derecho Municipal, Segunda Edición,
Editorial Porrúa, S.A. México 1998.

Sánchez Bringas, Enrique.

Principios Constitucionales del Municipio. En Estudios Jurídicos en memoria de Jorge Barrera Graf. Editorial Porrúa, S.A., México 1993. Primera Edición.

Serra Rojas, Andrés.

Derecho Administrativo,
Editorial Porrúa, S.A.
México 1981, tomo. II.

Tena Ramírez, Felipe.
Derecho Constitucional Mexicano.
Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1972.

Waline, Marcel.
Manual Elementaire de Droit Administratif, París,
Sirey, 1933, p. 333; citado por: Carré de Malberg

II.- DICCIONARIOS

Palomar de Miguel, Juan.
Diccionario para Juristas.
Mayo Ediciones S. de R.L.
México, 1981, Primera Edición.

Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española,
Vigésima Primera Edición., Madrid, Espasa-Calpe,
1992, tomo. I.

III.- LEGISLACION

"Mexicano Esta es tu Constitución; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Emilio O. Rabasa, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Editorial SISTA 2008

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Agosto 2004.

IV.- JURISPRUDENCIA

IUS 2007, Jurisprudencia y Tesis aisladas, junio 1917- Diciembre 2007.
Suprema corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación
México 2007.

V.- INTERNET

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, el Municipio Mexicano. URL:
<http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Municipio-mexicano.pdf>.

Senado de la República. Gaceta Parlamentaria. URL:
<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta>.

VI.- OTROS TEXTOS CONSULTADOS

Historia del Municipio en México. Centro Nacional de Estudios Municipales. México 1985. num. 1.

LEGISLACIÓN MEXIQUENSE. Revista del Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación del Estado de México. Número 6, Mayo-Junio 2003. Toluca México.

México a través de sus Constituciones, México, LII Legislatura del Congreso de la Unión, t. XI, 1985.

Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.