



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**



**FACULTAD DE DERECHO**

**“REGULACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO  
21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
APLICABLE A LA POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO COMO FACULTAD DE LOS  
MUNICIPIOS MEXICANOS COMO INTRANSFERIBLE A PARTICULARES”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL  
TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA  
SONIA NÚÑEZ PATLÁN**

**ASESOR MAESTRO ANTONIO GONZÁLEZ CAMACHO**



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.

**REGULACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN TÉRMINOS DEL  
ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS, APLICABLE A LA POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO COMO  
FACULTAD DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS COMO INTRANSFERIBLE A  
PARTICULARES**

**INTRODUCCIÓN.....I**

**OBJETIVO.....V**

**CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERADOS. CONCEPTOS**

**GENERALES.....1**

1.1. Administración Pública.....1

1.1.1. Conceptos Generales.....1

1.2. Administración Pública Municipal.....7

1.3. Función Pública.....9

1.4. Servicio Público.....11

1.5. Concepto de Municipio.....14

1.6. Naturaleza jurídica del Municipio.....16

## **CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL, POLICÍA PREVENTIVA Y**

<b>TRÁNSITO COMO SERVICIO PÚBLICO.....</b>	<b>18</b>
2.1. Naturaleza Jurídica.....	18
2.2. Concepto de Seguridad Pública Municipal.....	20
2.3. Antecedentes de la Seguridad Pública Municipal.....	26
2.4. Concepto de Policía Preventiva y Tránsito.....	66
2.5. Antecedentes de la Policía Preventiva y Tránsito.....	71
2.6. Régimen jurídico.....	79
2.6.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	79
2.6.2. Constitución Política Estatal.....	91
2.6.3. Ley Orgánica Municipal.....	92
2.6.4. Reglamentos Municipales.....	93
2.6.5. Bandos Municipales.....	95
2.6.6. Circulares.....	96

**CAPÍTULO 3. SEGURIDAD PÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO.....97**

- 3.1. La Seguridad Pública en términos del artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.....97
- 3.2. Planeación y prestación de la seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva y tránsito.....104
- 3.3. Modalidades de prestación de la seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva y tránsito.....112

**CAPÍTULO 4. LA CONCESIÓN COMO FORMA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO  
PÚBLICO DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN LOS TÉRMINOS DEL  
ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO.....125**

- 4.1. Concepto y naturaleza jurídica de la Concesión.....125
- 4.2. Procedimiento para otorgar concesión de un servicio público municipal .....131

4.3.	Obligaciones y derechos del concesionario de servicios públicos....	133
4.4.	Causales de extinción de la concesión para la prestación de servicios públicos.....	134
4.5.	Concesión para prestar el servicio público de seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva y tránsito en el municipio.....	136
4.6.	Inconveniencia de concesionar el servicio público de seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva y tránsito en el municipio.....	139

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REGULACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, APLICABLE A LA POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO COMO FACULTAD DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS COMO INTRANSFERIBLE A PARTICULARES.....144**

5.1.	Impacto social y económico acerca de la prestación por particulares de seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva y tránsito.....	144
------	--	-----

5.2. Bases que fundamentan la regulación jurídica, mediante la cual, se establezca a la seguridad pública, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva y tránsito como facultad del municipio, intransferible a particulares.....151

**CONCLUSIONES.....171**

**ANEXO.....VI**

**BIBLIOGRAFÍA.....173**

## INTRODUCCIÓN

La seguridad pública es primordial para todo Estado, actualmente en el país como en el mundo, es uno de los temas más polémicos y demandados por la sociedad, debido a la situación catastrófica en la que nos encontramos desde hace años.

El Estado tiene la obligación y finalidad de garantizar la seguridad pública, para que su población pueda disfrutar de orden, tranquilidad y paz públicos y ejercer plenamente sus libertades y los derechos individuales y sociales establecidos en la Constitución. Sin embargo, la realidad en materia de seguridad pública es en general deficiente, insuficiente y hasta perjudicial para los habitantes del país, puesto que la sociedad ha sido objeto de múltiples arbitrariedades.

Ante la carencia de una eficiente seguridad pública, se tiene como consecuencia que la sociedad desconfíe y pierda la credibilidad en las instituciones y sus autoridades.

Es por ello que la sociedad ante la imperiosa necesidad de seguridad pública reclama acciones eficientes de parte del Estado.

Como respuesta a la problemática en materia de seguridad pública, el Estado a nivel federal, local y municipal atendiendo a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se coordina en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así se ha establecido una legislación homologada, la creación y aplicación del Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad, para cumplir con los objetivos de la seguridad pública, por mencionar algunas de las muchas acciones de coordinación en materia.

Sin embargo, las políticas implementadas para eficientar la seguridad pública en México no han tenido el resultado deseado, debido a que la realidad supera los registros de la autoridad. Pero no podemos culpar de todo al Estado, puesto que para que se logren los objetivos de la seguridad pública se requiere la participación, no sólo de las instancias facultadas para tal efecto en los tres niveles de gobierno, sino de una sociedad activa.

Aún cuando la seguridad pública es prioritaria para el Estado, no se han podido llevar a cabo todos los objetivos de ésta, debido a que no se cuenta con la capacidad financiera, personal y material para lograrlo, ya que el porcentaje asignado a la seguridad pública en el presupuesto de egresos de la federación no ha sido suficiente; en el actual ejercicio fiscal equivale al 2.3% del total del presupuesto federal y por tanto no se cuenta con los medios para brindar una seguridad pública adecuada a la sociedad.



La incapacidad del Estado en materia de seguridad pública ha tenido como resultado que los ciudadanos recurran a particulares que proporcionan servicios de seguridad a terceros, los cuales requieren para ello una autorización emitida por la Secretaría de Seguridad Pública ya sea federal, para cuando se pretende prestar este servicio en dos o más entidades federativas o local en el caso de que se preste en una sola entidad federativa. Sin embargo, resulta alarmante que una función pública tal elemental para cualquier Estado sea puesta en manos de particulares, pues se pone en riesgo los bienes jurídicos tutelados por la propia función.

Ante tal panorama surge la necesidad de realizar este trabajo de investigación mediante un estudio jurídico de la seguridad pública, en busca de realizar una propuesta donde el Municipio como nivel más cercano a la población sea el pionero en el que se susciten los cambios necesarios que permitan tener como referencia datos reales de la seguridad pública en su ámbito territorial y con ello pueda estudiarse la viabilidad de que tanto en la normatividad como en la práctica la seguridad se encuentre sólo a cargo de las autoridades facultadas para ello y no sea transferible a particulares.

Los municipios en materia de seguridad pública cuentan con instituciones de policía preventiva, que si bien en cierto, los elementos policiacos con los que cuentan son insuficientes y faltos de capacitación adecuada para cumplir con los objetivos de la seguridad pública, pueden implementarse distintas líneas de acción y estrategias con miras a mejorar, sin necesidad de que la sociedad continúe recurriendo a los particulares para proveerse de seguridad, pues estos servicios privados de seguridad tienen deficiencias mayores que las de las instituciones, pero no son tan sabidas pues la crítica al particular siempre es menor que la que se hace al Estado.

En tal tenor se desarrolla la presente investigación con la siguiente estructura:

En el primer capítulo se abordaran temas esenciales como son el Estado, las funciones de éste, la administración pública, el concepto de servicio público y el de función pública, la distinción entre éstos y el municipio.

En el capítulo segundo se trata la naturaleza jurídica, el concepto de la seguridad pública y el tratamiento jurídico que tuvo la seguridad pública antes de la reforma constitucional del año 2008, para continuar con el régimen jurídico actual de la seguridad pública que permitirá seguir con el capítulo tercero.

En el tercer capítulo se estudia a la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, planeación y prestación de la seguridad pública, así

como las modalidades de la prestación de ésta, tema dará pie a tratar a los servicios privados de seguridad como auxiliares de la función pública.

En el cuarto capítulo se estudian los temas de la concesión del servicio público municipal, el de la concesión para prestar el servicio público de seguridad pública y el de la inconveniencia de la concesión del servicio público de seguridad pública, ambos en términos del artículo 21 constitucional, sin embargo resulta de capital importancia hacer la aclaración de que la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, es una función a cargo del Estado, y es así como se estudia en la presente tesis, pero se utilizó la frase servicio público en razón del tratamiento jurídico que tuvo la seguridad pública antes de la reforma constitucional del 2008, y no porque exista confusión en la naturaleza jurídica de la seguridad pública; lo que permite analizar el tema de la autorización.

Y así se llega al capítulo quinto que analiza el impacto social y económico acerca de la prestación por particulares de seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución y las bases que fundamentan la propuesta de una regulación jurídica de la seguridad pública, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a la policía preventiva y tránsito, como facultad de los Municipios mexicanos como intransferible a particulares.

El desarrollo de este trabajo de investigación busca que la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional no sea transferible a particulares, por ser una función propia del Estado y por la importancia reviste la seguridad pública para el desarrollo de éste, de la sociedad y del individuo tanto en el ejercicio de sus derechos como en el respeto de los derechos de los otros.

Se proponen modificaciones a la normatividad actual de la seguridad pública con miras a un enfoque real de la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, con propuestas para auxiliar las políticas públicas aplicables en materia de seguridad pública. Haciendo notar que la deficiencia de la seguridad pública se encuentra en el tan reducido porcentaje asignado a ésta área tan primordial en el desarrollo del Estado.

La presente tesis tiene como finalidad constituir una propuesta en materia de seguridad pública sugiriendo opciones para que la seguridad se regule jurídicamente como facultad de los municipios como intransferible a particulares, con la firme idea de que podemos y tenemos derecho a una seguridad pública brindada por el Estado, para el ideal desarrollo personal, familiar y social, en el pleno ejercicio de nuestros derechos, comprometiéndonos con nosotros mismos y con la sociedad para lograr la seguridad pública adecuada.

## **OBJETIVO**

El desarrollo del presente trabajo de investigación tiene como objetivo el estudio de la seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a la policía preventiva y tránsito como facultad de los municipios mexicanos como intransferible a particulares.

La investigación abordará temas esenciales como el Estado, sus funciones, la Administración Pública, el servicio público, la función pública, el municipio, policía preventiva y tránsito, pero sobre todo un especial énfasis en la figura de la seguridad pública y el análisis del tratamiento jurídico que ha tenido la seguridad pública hasta hoy en día.

Así mismo, se analizará la planeación y prestación de la seguridad pública, y el impacto económico y social de la prestación por particulares de la seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y aportar opciones para que la seguridad pública sea una facultad de los municipios mexicanos e intransferible a particulares.

# CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERADOS. CONCEPTOS GENERALES

## 1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública será tratada a partir de sus conceptos más fundamentales e imprescindibles para el adecuado desarrollo de la presente tesis. Para ello, es de capital importancia comenzar con el estudio del concepto de Estado, sin el cual, no podría entenderse la administración pública, la cual se ha intentado definir por distintas escuelas y autores.

### 1.1.1. CONCEPTOS GENERALES

#### Estado

El Estado a lo largo de la historia ha sido conceptualizado de formas diversas dependiendo de la época y de los regímenes bajo los cuales se han encontrado los pensadores que lo han definido.

Existen diversas concepciones respecto del cómo se conceptualiza al Estado. Asimismo, existen distintas teorías que tratan de entender y justificar la existencia del Estado. En seguida se mencionan tres teorías concernientes a la concepción del Estado:

- *“Teoría organicista: se funda en la analogía entre el Estado y un organismo viviente. El Estado es un hombre en grande; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad.... Tiene unidad, dignidad y carácter que no pueden derivar de ninguna de sus partes ni del conjunto.*
- *Teoría contractual: conglomerado humano, organizado política y jurídicamente, y gobernado por autoridades elegidas por los mismos integrantes para defenderse de las amenazas externas y conformadas en una sociedad para la creación de ciudades.*
- *Teorías formalistas: son todas aquellas que conciben al Estado desde un punto de vista jurídico.”<sup>1</sup>*

En la concepción de la teoría contractual puede hacerse referencia a Hobbes, según el cual:

- *“El Estado es creado por el convenio que supone la renuncia total a los derechos individuales de las personas que participan en el convenio, para depositados en el soberano.”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> PICCATO Rodríguez, Antonio; *Introducción al Estudio de Derecho*, Editorial IURE, México 2004, páginas 22,226 y 229.

<sup>2</sup> *Ibidem.*, página 227

Rousseau y Locke, señalan que:

*“Cada individuo renuncia a sus derechos de forma parcial, puesto que conservan para sí derechos, para el caso de que sus derechos fundamentales sean transgredidos por el soberano.”<sup>3</sup>*

Entre los máximos exponentes de la teoría formalista, se encuentra Hans Kelsen, de acuerdo con el cual:

*“El Estado es un sujeto activo, sujeto de obligaciones y derechos con los problemas de un ente colectivo como persona jurídica... También es una colectividad, una sociedad constituida por un orden normativo, que funciona con división del trabajo, estableciendo órganos destinados mediata o inmediatamente para desempeñar sus funciones; el orden constitutivo de esa sociedad es el orden jurídico que, a diferencia del internacional, esto es, del orden jurídico internacional, es designado como orden jurídico nacional o estatal...”<sup>4</sup>*

*“El Estado desde el punto de vista de comunidad social, se compone de la población del Estado, el territorio estatal y el llamado poder estatal ejercido por un gobierno estatal independiente, que sólo pueden ser entendidos como la validez y dominios de validez de un orden jurídico.”<sup>5</sup>*

Ahora bien, una vez señaladas las teorías relativas a la existencia del Estado proseguirán algunos conceptos de Estado.

El autor García Máynez, señala que el Estado puede ser definido como:

*“La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio.”<sup>6</sup>*

El autor Fernández Ruíz, entiende al Estado como:

*“Sistema integrado por un conjunto humano asentado permanente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constante renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aún cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.”<sup>7</sup>*

De acuerdo con el autor Miguel Acosta Romero, el Estado se define de la siguiente forma:

*“La organización política soberana de una sociedad humana establecida en territorio determinado, bajo el régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”<sup>8</sup>*

---

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> KELSEN, Hans; *Teoría pura del Derecho*, Editorial Porrúa, México 2003, página 295.

<sup>5</sup> *Ibidem.*, página 292.

<sup>6</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1982, página 98.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo del Distrito Federal, Colección Mexicana de Derecho Administrativo*; Editorial Porrúa y UNAM, México 2009, página 7.

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 2000, página 102.

De acuerdo con la doctrina, son tres los elementos que integran al Estado, se enuncian a continuación:

1. Territorio
2. Población
3. Gobierno

El territorio, éste se encuentra conformado por la realidad fisio-geográfica, donde se establece la población, pues no podría hablarse de un Estado sin territorio, es decir, viene a ser el ámbito espacial.

El segundo elemento, la población es entendida como la sociedad humana, es decir, conjunto de individuos que conforman la sociedad humana que se organiza políticamente.

El elemento de gobierno, puede entenderse por un lado como la creación de normas jurídicas, generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coactivas, tiene como finalidad, la regulación, organización y funcionamiento de las actividades del Estado y de la sociedad, y por el otro la manifestación de actos de autoridad.

#### Actividad del Estado

La actividad del Estado puede definirse como el quehacer del Estado, es decir, todas las operaciones y tareas desarrolladas por él, las cuales debido a sus peculiares especificidades pueden ser funciones de naturaleza:

- Legislativas
- Jurisdiccionales
- Administrativas

Sin embargo, para el presente estudio, la función del Estado que interesa es la administrativa, por ello resulta necesario distinguir entre funciones y atribuciones, entendiendo por el primero de dichos vocablos, a la manera en que se van a llevar a cabo estas atribuciones; y de acuerdo con el autor Acosta Romero, se entiende por atribuciones lo siguiente:

*“La actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les está señalada por el orden jurídico.”<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*, página 795.

## Administración Pública

Es imprescindible para entender las funciones del Estado desde el punto de vista administrativo el término Administración. A continuación se menciona una definición gramatical:

*“Deriva de la palabra latina administratio, onis, administratione, cuyo significado es administrar, está compuesto de los vocablos ad y ministrare, que significa servir a, por tanto, gramaticalmente puede definirse a la administración como la actividad consistente en servir o prestar servicios.”<sup>10</sup>*

Visto ya lo que significa gramaticalmente y su raíz, es conveniente conocer diferentes aportaciones doctrinarias respecto a dicho concepto, pues si bien no hay una definición en la cual coincidan los autores, después de conocer sus propuestas puede bien, llegarse a una más acertada definición de la Administración Pública.

A continuación se citarán algunas definiciones acerca de la Administración Pública:

Para el autor Miguel Acosta Romero, la administración pública, se entiende como:

*“La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”<sup>11</sup>*

Señala además este autor que la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, se enuncian a continuación:

- a. *“Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos y unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él.*
- b. *Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. Es en este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada.”<sup>12</sup>*

El autor, Jorge Fernández Ruiz, define a la administración de la siguiente forma:

*“Es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios públicos, la ejecución de las obras públicas*

---

<sup>10</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, Editorial Porrúa, México 2000, páginas 1 y 2.

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Ob. Cit.*, página 263.

<sup>12</sup> *Ibidem.*, página 265.

y la realización de otras actividades socio-económicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”<sup>13</sup>

Por su parte, Serra Rojas la define como:

*“La acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o servicios administrativos a los intereses de la sociedad.”<sup>14</sup>*

El profesor Escoube, señala los elementos de los que dispone la Administración Pública para lograr sus fines, éstos son de cuatro clases:

- I. Estructuras: esta hace referencia al conjunto de dependencias, las cuales se encargan de la realización de los fines;*
- II. Procedimientos: entendidos como las normas jurídicas a las que deben ajustarse las actividades administrativas;*
- III. De material: instalaciones de materiales y equipos que simplifiquen las labores de la administración, haciendo más eficiente el servicio;*
- IV. De personas: se refiere al factor humano, sin el cual los procedimientos, estructuras y materiales, serían sólo herramientas. Pues la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos.”<sup>15</sup>*

De la definición que aporta el maestro Serra Rojas, pueden observarse aspectos relevantes que muestran claramente que la Administración Pública corresponde propiamente al Poder Ejecutivo y a la actividad administrativa que se lleva a cabo fuera, la Administración Pública Paraestatal; así como la importancia que reviste el interés general, sin embargo no sólo para el Poder Ejecutivo, sino para el Estado mismo, y por tanto es garantizado por la Constitución y sus leyes.

Otro de los aspectos relevantes de la definición es la clasificación de los elementos de la Administración Pública, puesto que es la que engloba todos los aspectos que son necesarios en la Administración Pública, ya que se le observa de forma integral.

Al referirse a la Administración Pública Municipal, puede mencionarse a la Administración privada esta se define por la autora Lourdes Münch Galindo, según la cual, se entiende como:

---

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge; Ob. Cit., página 133.

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 2006, página 527.

<sup>15</sup> ESCOUBE, Pierre, *Introducción a la Administración Pública. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, 1954.*, Cit., por SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Tomo I*, Editorial Porrúa, México 1983, página 84.



*“Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad, eficiencia y calidad.”<sup>16</sup>*

Se hace referencia a este concepto pues señala elementos indispensables para la Administración privada, sin embargo, la eficacia y eficiencia, así como la coordinación de recursos son elementos que debieran observarse también en la Administración Pública, puesto que permitirían una mejor realización de actividades del Estado.

Una vez analizados conceptos de diferentes autores sobre la Administración Pública, se realiza la siguiente aportación conceptual procurando englobar los elementos esenciales para poder comprender lo que es la Administración Pública; puede entenderse como la actividad del Estado que se lleva a cabo mediante la función administrativa dentro y fuera del ámbito del Poder Ejecutivo, por medio de órganos, organismos, procedimientos y elementos técnicos, humanos y financieros, para el logro de objetivos del Estado.

## Organización de la Administración Pública

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90, a la letra señala:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado.

En el caso de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º, sienta las bases de la Administración Pública Federal de la siguiente manera:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

---

<sup>16</sup> MÜNCH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José, *Fundamentos de Administración*, Editorial Trillas, México 2005, página 27.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

La administración Centralizada organiza a su aparato administrativo, para auxiliar al titular del Poder Ejecutivo, bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad de resolver la totalidad de asuntos legales, administrativos y técnicos.

Puede hablarse de una forma de organización administrativa que se mantiene dentro de la centralizada, es la desconcentración, por medio de la cual, se otorga a un órgano desconcentrado determinadas facultades como la libertad en el ejercicio del presupuesto que le fue asignado. Aún con esto último existe una relación de subordinación; es decir, un órgano superior transfiere a uno inferior algunas facultades.

## **1.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

La Administración Pública Municipal, viene a ser un reflejo de la organización a nivel federal, debido a la jerarquización en los niveles de gobierno; ya que los Estados y Municipios no deben contrariar en sus disposiciones legales, lo establecido en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que en la Administración Pública Municipal las limitantes son mucho más amplias, debido a los niveles de gobierno.

De acuerdo con Raúl Olmedo puede entenderse a la Administración Pública Municipal, de la siguiente manera:

*“Actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en particular en su artículo 115), la Constitución Estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminadas a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del Estado y del País en su conjunto. Es ejercida por el Presidente Municipal, el síndico, los regidores y demás empleados durante un periodo de gobierno establecido en las constituciones de los Estados.”<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> OLMEDO, Raúl, *El buen decir municipal*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, 2000; citado por Calcáneo Elvira, en apuntes de clase Municipio y Derecho, febrero 2009.

En este concepto, se trata de manera más específica las actividades de la administración, como es el desarrollo de la comunidad municipal. Por ser el nivel de gobierno más cercano a la población conoce de forma más clara, precisa y real las necesidades de ésta. Y como se mencionó, muestra la sujeción a lo establecido en la Constitución. Esta aportación conceptual, es por demás completa, pues hace referencia al periodo de gobierno y a las autoridades encargadas de realizar dicha actividad.

En tal tesitura se abordarán conceptos característicos del Municipio:

### Áreas relevantes para la Administración Pública Municipal

La administración pública municipal requiere atender áreas que son indispensables para la concreción de objetivos pues se requiere que en su conjunto los factores humanos y técnicos, así mismo que los procedimientos sean orientados a lograr una administración pública eficaz, estas áreas se encuentran claramente definidas, y son las siguientes:

1. *“Área sustantiva o de operación: ésta pretende que se logren los objetivos municipales referentes a la prestación de servicios en general , debiendo comprender al Gobierno, servicios públicos, obras públicas, desarrollo urbano y seguridad.*
2. *Área adjetiva o de apoyo técnico o administrativo: se orientará al apoyo interno como la atención del personal o recursos humanos, recursos materiales.*
3. *Área de regulación: las funciones que comprende son las de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control y mejoramiento administrativo.”<sup>18</sup>*

### Proceso del Control de Gestión

El proceso de control de gestión se encuentra plenamente relacionado con el área de regulación antes mencionada, debido a que viene a tratarse por medio de etapas las actividades vinculadas con la planeación, un control, evaluación y el cambio de dirección de actividades para la concreción de objetivos de la administración pública municipal.

La actividad permanente de la administración pública municipal requiere de las siguientes etapas que conforman el proceso de control de gestión:

1. *“Fijación de estándares o normas: es la etapa inicial, se utilizan como referencia entre lo programado y lo realizado. Este patrón de medida representa las metas establecidas en la planeación.*

---

<sup>18</sup> OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración Pública Municipal, Estudio preliminar del municipio libre*, Editorial Trillas, 2001, páginas 57 y 58.

2. *Medición de resultados: Se va a comparar los resultados reales obtenidos por la Administración Pública Municipal con los objetivos y metas previstos. La información a comparar debe ser clara, precisa, concreta y oportuna.*
3. *Evaluación: Análisis crítico de los resultados obtenidos y lo que se había esperado. Asimismo se estudian las causas de las desviaciones en planes y programas de trabajo, hecho esto se proponen alternativas de solución.*
4. *Aplicación de medidas correctivas: Ajustes, adecuaciones y cambios que deben hacerse a los problemas y planes que desarrollaron las unidades administrativas.*<sup>19</sup>

### 1.3. FUNCIÓN PÚBLICA

Desde su instauración, el Estado ha tenido fines, los cuales son fundamentalmente la procuración de su propia supervivencia, mediante el logro y mantenimiento del bienestar común y el orden público; la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas; y garantizar los derechos y libertades de su población.

Lo anterior mediante la realización de distintas actividades, en ejercicio del poder estatal; las funciones de dicho poder según Carré de Malberg, son:

*“Las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominante del Estado; mientras los órganos del poder son diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. Puede entonces entenderse por función pública o estatal, la atribuida al Estado–Federación, Estados y Municipios- cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía...”*<sup>20</sup>

De lo anterior se entiende que la función pública es la manifestación de la actividad dominante del Estado que implica imperio como manifestación de su soberanía y que realiza a través de los órganos de poder.

Para el autor Fernández Ruiz, la función pública se refiere a:

*“La actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de la potestad, de imperio, de autoridad- de donde su indelegabilidad-, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.”*<sup>21</sup>

De este concepto es necesario enfatizar la importancia de la indelegabilidad de la función pública que deviene de su soberanía al implicar el ejercicio de la potestad, de imperio y de autoridad del Estado.

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*, página 142.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge; Ob. Cit. Páginas 78 y 79.

<sup>21</sup> *Idem*

Una tesis aislada de la Primera Sala, en materia penal, se refiere a la función pública como sigue:

*“PECULADO. BANCO NACIONAL DE CRÉDITO EJIDAL.*

*Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta de incorporación a la función pública que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio.”<sup>22</sup>*

Esta tesis permite entender a la función como actividad de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio.

El autor Kelsen hace referencia a la función estatal, señala lo siguiente:

*“El Estado, como persona activa, no es una realidad, sino una construcción auxiliar del pensamiento jurídico,... bajo este sentido la función estatal, es la función determinada en el orden jurídico en el sentido estricto o lato de la palabra, desempeñada por un hombre determinado, a la persona del Estado, como personificación de ese orden jurídico.”<sup>23</sup>*

De lo anterior se entiende que la función estatal es determinada en el orden jurídico y desempeñada por el Estado como construcción auxiliar del pensamiento jurídico.

De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la función pública, se tiene que:

*“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran ésta en una realidad nacional determinada.”<sup>24</sup>*

Caracteres básicos de la función pública, a saber son:

- a.** *“Es una manifestación del poder del Estado, implica el ejercicio de su imperium, es decir, de su potestad de mando a la cual están sujetos los gobernados, independientemente de su voluntad.*
- b.** *Es una actividad del Estado, a la que éste no puede renunciar, sin dejar de ser lo que es. Ejemplo de ello son todas aquellas acciones que tienen que ver con la seguridad nacional, seguridad pública y la impartición de justicia.*

---

<sup>22</sup> IUS 2009, disco compacto, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Registro No.** 802372

<sup>23</sup> HANS, Kelsen., Ob. Cit., página 296.

<sup>24</sup> [www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta\\_Iberoamericana\\_de\\_la\\_Funcion\\_Publica](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta_Iberoamericana_de_la_Funcion_Publica) consultado el 10 de febrero de 2011.

- c. *Es unilateral, puesto que no supone la conjunción de voluntades para su perfeccionamiento, pues sólo basta la del Estado para que sea eficaz la función sobre los sujetos a los cuales extiende su poder.*
- d. *Es indelegable, ya que por su propia naturaleza de actividad esencial del Estado, no puede transferirla a otro para que la ejerza.*<sup>25</sup>

En resumen, los caracteres de la función pública son el imperio, indelegabilidad, unilateralidad y que es irrenunciable para el Estado.

Doctrinariamente las funciones básicas esenciales del Estado son:

- **Función legislativa**, el Estado a través de esta función , adiciona, modifica, deroga, abroga y “produce normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas”<sup>26</sup>; por medio de los órganos facultados para ello;
- **Función ejecutiva o administrativa**, “es la que se refiere al cumplimiento de la ley con mira al logro de los fines del Estado, atiende a la satisfacción de las necesidades públicas, es por ello que deben desempeñarse de forma permanente y constante; por ejemplo: las corporaciones judiciales actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública.”<sup>27</sup>
- **Función jurisdiccional**, “es aquella que tiene por objeto la resolución de conflictos aplicando la ley al caso concreto controvertido.”<sup>28</sup>

## 1.4. SERVICIO PÚBLICO

### Servicio Público

El servicio público constituye la forma en que el Estado ya sea en el nivel federal, estatal o municipal se propone atender las necesidades generales y colectivas de la población y con ello lograr la realización de sus fines.

En seguida menciono algunas definiciones de ilustres autores respecto del servicio público.

Al efecto Olivera Toro, propone la siguiente definición:

*“El servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme.”*<sup>29</sup>

<sup>25</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, Editorial Oxford, México 2006, páginas 222 y 223.

<sup>26</sup> *Ibidem.*, página 224.

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge; *Ob. Cit.*, página 85.

<sup>28</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Ob. Cit.* página 233.

Fernández Ruiz, por su parte propone la definición siguiente:

*“Servicio público es toda aquella actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, o bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.”<sup>30</sup>*

De las anteriores definiciones, puede notarse que ambos autores coinciden en que es una actividad destinada a satisfacer necesidades generales y colectivas, así como, que debe realizarse de forma continua y uniforme.

Sin embargo, el maestro Fernández Ruíz añade cuestiones muy importantes, como es el aseguramiento permanente del servicio; así como la regulación y control por medio de los gobernantes, por tanto se considera que es aquí donde establece la importancia del marco jurídico de dicha actividad, pero destaca una situación de gran importancia, el que puede realizarse por medio de la administración pública o por particulares a quienes la autoridad faculta para ello. Este último aspecto es de suma importancia para la presente investigación, pero esta idea se desarrolla más adelante.

A continuación se tratan los caracteres del servicio público; así como sus elementos:

#### Elementos del Servicio Público

De las definiciones antes señaladas puede observarse claramente elementos que componen el servicio público, de los cuales se señalan los siguientes:

1. Necesidad a la cual se destina el servicio
2. Universo de usuarios potenciales de un servicio público, las personas que tienen la necesidad del servicio.
3. Intervención estatal, puede ser que el Estado lo preste desde su instauración, o bien se asegure de su prestación a través de particulares por medio de concesión o permiso, en este caso debe realizar un control de la prestación de conformidad con las leyes y el título de concesión o el permiso correspondiente.

---

<sup>29</sup> OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo, México, Porrúa 1967. p.57*, Cit. por FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, Porrúa, México 1995, página 159.

<sup>30</sup>FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, Porrúa, México 1995 páginas 162-163.

4. Sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria, es el prestador del servicio público, puede un ente público o un particular.

#### Caracteres esenciales del Servicio Público

Las características propias del servicio público pueden englobarse en las siguientes:

1. Generalidad o universalidad
2. Uniformidad o igualdad
3. Regularidad
4. Continuidad
5. Obligatoriedad
6. Permanencia
7. Adaptabilidad
8. Gratuidad

Generalidad o universalidad, significa que cualquier persona que tenga una necesidad y cumpla con los requisitos legales, sin otra condicionante, tendrá derecho a la satisfacción de dicha necesidad, sin distinción alguna. Cabe mencionar que no para toda prestación de servicios públicos existen requisitos legales. La universalidad se ve limitada, por la capacidad del servicio, pues sucede que la demanda supera la oferta del servicio; y los requisitos legales o reglamentarios establecidos para su utilización.

La uniformidad o igualdad: se refiere a que el acceso a todo servicio público debe ser en condiciones iguales, es decir, sin discriminación alguna. Así también las cargas y beneficios, serán de forma uniforme para los usuarios sin discriminación. Sin embargo, el carácter de igualdad o uniformidad no impide establecer modalidades o categorías, cada una con tratamiento, condiciones y categorías distintas.

*“Sin que se hable de discriminación, sino de distinción de tratamiento orientada legítimamente, es decir, no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón, o a la naturaleza de las cosas.”<sup>31</sup>*

La regularidad está vinculada con los reglamentos generales del servicio, reglamentos de orden interno que constituyen la norma administrativa para su funcionamiento, gracias a esta característica se presta el servicio en bajo condiciones propicias para el mejor funcionamiento de éste.

La continuidad se refiere a que el servicio público debe brindarse bajo las condiciones establecidas de manera que sea proporcionado en la forma, periodo y

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*, página 122.



horarios expresamente señalados en el título de concesión o el respectivo permiso o autorización.

La obligatoriedad se manifiesta en el deber que tiene el gobernante de proporcionarlo por sí, o a través de los particulares autorizados para tal efecto, en este caso desde el momento que se determine en el título de concesión o permiso.

La permanencia se refiere a que el Estado debe procurar que se proporcione, ya sea que lo haga por sí o por medio de terceros autorizados para prestar el servicio público, siempre y cuando exista la necesidad.

Por lo que se refiere a la adaptabilidad y gratuidad, Fernández Ruiz señala:

*“Adaptabilidad implica la posibilidad permanente de adaptar la regulación en aspectos referentes a los prestadores, a los usuarios en rubros administrativos, operativos, financieros y tecnológicos, en aras de corregir deficiencias o de incrementar la eficiencia y seguridad en la prestación del servicio.”<sup>32</sup>*

*“Gratuidad, no estriba en que su uso sea gratuito, sino que en su prestación se realice sin propósito de lucro.”<sup>33</sup>*

Una vez analizados los caracteres y elementos permiten diferenciar entre la naturaleza de un servicio público y una función pública, me permito realizar el distingo de ambas figuras; desde mi punto de vista la diferencia radica en que el servicio público puede ser prestado por el Estado mismo o cuando se encuentre imposibilitado para prestarlo por sí, puede hacerlo a través de un particular ya sea persona física y/o moral mediante concesión, permiso o autorización; mientras la función pública es indelegable por tanto sólo puede ser proporcionada por el Estado mismo, sea cada nivel de gobierno por separado o en coordinación de niveles de gobierno, en ejercicio de su imperio.

## 1.5. CONCEPTO DE MUNICIPIO

En nuestro país durante la época prehispánica existió el *calpulli* forma de organización y estructura económica, puesto que el municipio como se conoce actualmente es una figura que proviene de España que traen consigo y establecen las autoridades instituidas durante la conquista.

El vocablo Municipio gramaticalmente proviene del latín:

---

<sup>32</sup> Ibidem., página 130.

<sup>33</sup> Ibidem., página 131.

*“Municipium, de munus, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de capio, capere, que quiere decir tomar, adoptar.”<sup>34</sup>*

A continuación se cita a diversos autores que aportan conceptos del término Municipio, comenzando por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que en el Diccionario Jurídico se refiere al Municipio como:

*“La división político—administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación.”<sup>35</sup>*

J. Eduardo Andrade propone entender al municipio de la siguiente manera:

*“Ente político administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por uno o varios núcleos de población establecidos sobre una demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado.”<sup>36</sup>*

Reynaldo Robles, aporta el siguiente concepto:

*“El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”<sup>37</sup>*

José Gamas Torruco aporta el siguiente concepto de municipio:

*“Unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura.”<sup>38</sup>*

Por lo que respecta a los conceptos aportados por J. Eduardo Andrade y Reynaldo Robles, ambos consideran al municipio como la base organizativa; sus conceptos servirán para con ello tratar de adoptar una postura respecto de la naturaleza jurídica del municipio.

En cuanto al concepto de Gamas Torruco, dice que la autoridad del municipio atiende puramente a intereses locales; situación que no puede considerarse del todo cierta, porque debe atender a las necesidades de su

<sup>34</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 2007, página 13.

<sup>35</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, Ed. Porrúa, 2003, p. 2730.

<sup>36</sup> ANDRADE, Eduardo J., *Derecho Municipal*, Editorial Oxford, México 2006, página 104.

<sup>37</sup> ROBLES Reynaldo, *El Municipio*, Editorial Porrúa, segunda edición, México 2003, página 31.

<sup>38</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/8/cnt/cnt5.pdf>, consultado el 12 de febrero de 2011. GAMAS TORRUCO, José, *Federalismo y municipalismo*, página 1, de la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 8-9 Octubre-1982 a Marzo -Año 1983.

circunscripción, pero por pertenecer al sistema federal se encuentra sujeto a las disposiciones y líneas de acción que deban llevar a cabo los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para una mejor ejecución y atención a las áreas prioritarias.

## 1.6. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

La naturaleza jurídica del municipio, se trata en razón de que no siempre se le ha considerado como un nivel de gobierno como lo señala actualmente la Constitución, por lo tanto es necesario abordar las siguientes tres teorías al respecto:

- I. *“La administrativa, que entiende al municipio como una forma de descentralización por región; según la cual, el municipio no constituye una entidad soberana del Estado, sino una forma en que éste último descentraliza los servicios públicos que le corresponden a una determinada circunscripción territorial.”<sup>39</sup>*
- II. *“La teoría constitucionalista, según la cual el municipio constituye un nivel de gobierno, dicha teoría se fundamenta con los artículos 40, 115, 3 fracción VIII, 73 fracción XXV, 27 fracción VI, 31 fracción IV.”<sup>40</sup>*
- III. *“Como objeto de estudio del derecho municipal, se considera como un poder público; porque proviene de un poder social emanado de una lucha social, la revolución.”<sup>41</sup>*

En la teoría administrativista se entiende al municipio como una descentralización de los servicios públicos, sin embargo, es claro que el municipio se ha consolidado de forma diferente aún cuando en las distintas etapas históricas que se han vivido en nuestro país, se le ha menospreciado y hasta relegado, despojándolo de lo que realmente constituye. Atendiendo a las características de la descentralización pueden mencionarse que tienen patrimonio propio, personalidad jurídica y organismos de representación; son creados por la Administración Pública, por lo que se pertenecen a la administración centralizada y auxilian a las actividades y organización del Ejecutivo Federal, por lo que pueden ser desaparecidos en el momento en que éste lo considere oportuno.

Ahora, desde una perspectiva muy general se trata la teoría constitucionalista, según la cual, es la propia Constitución la que en sus distintos artículos arriba mencionados, le da la calidad de nivel de gobierno, puesto que menciona a la Federación, a las Entidades Federativas y al Municipio de esta forma, en cuanto a su artículo 3 fracción VIII que es el Congreso quien expedirá

---

<sup>39</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 2003, página 220.

<sup>40</sup> ROBLES, Reynaldo, Ob.cit., páginas 34,35 y 36.

<sup>41</sup> CALCÁNEO, Elvira; Apuntes del curso de Derecho Municipal, Tercera Unidad, Naturaleza jurídica del municipio, diapositiva 11, Marzo de 2009.

leyes para cumplir con la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios; así en los diferentes artículos hace referencia de esta manera al nivel de gobierno municipal.

Para efectos de la presente tesis se cita parte del artículo 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

Con la reforma al artículo 115, de fecha 23 de diciembre de 1999, se reconoce al municipio como nivel de gobierno, cambiando en su párrafo primero fracción I, la palabra administrado por la de gobernado. Miguel de la Madrid es una de las figuras que contribuyó a cambiar la visión que se tuvo del Municipio, apoyó la teoría constitucionalista; al tratar el tema del pacto federal, realizó una reseña del trato que se ha dado al municipio y se manifestó como defensor de la calidad del municipio como nivel de gobierno.

Después del breve análisis de ambas teorías, la postura de la teoría constitucionalista, para efectos de la presente investigación considero es más apropiada, pues debe a nivel doctrinal, concebir y atribuírsele al municipio primero la calidad de nivel de gobierno y después todas las facultades que ello conlleva.

Es necesario que se reconozca la importancia que la propia Carta Magna le ha concedido al municipio, para que con ello se logren los avances desde el nivel primario y cercano a los gobernados con la finalidad del logro de concreción de objetivos de la Federación. Es por ello que resulta imprescindible el correcto trato al Municipio.

## **CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO COMO SERVICIO PÚBLICO**

En este segundo capítulo se realizará el análisis de los variados aspectos que son necesarios para el correcto estudio de la Seguridad Pública Municipal, que van desde la naturaleza jurídica de la seguridad pública, hasta el marco jurídico de ésta.

Para los estudiosos del derecho, el esclarecimiento de la naturaleza jurídica de cualquier figura es de suma importancia debido a que es ésta la que permite abordar su estudio de la forma más adecuada, debido a que se constituye como la base para el desarrollo del concepto. En consecuencia, es imprescindible referirme a la naturaleza de la función de la seguridad pública.

Cierto es que la Seguridad Pública Municipal, como cualquier otro concepto en el mundo doctrinario de lo jurídico carece de uniformidad en su definición, sin embargo, mucho tiene que ver la naturaleza jurídica de esta figura, puesto que, es precisamente la que determina las diferentes posturas que serán tratadas en el presente capítulo.

Otro de los aspectos que se requieren para el estudio son los antecedentes, los cuales permitirán conocer la evolución de la Seguridad Pública Municipal, así como los pros y dificultades que han permitido la actual aplicación de ésta, y sus diversas modificaciones.

Asimismo se estudiarán los diferentes conceptos de policía preventiva y tránsito; y se realizará el estudio histórico de la primer figura con la finalidad de conocer el avance o retroceso que ha sufrido en nuestras distintas disposiciones jurídicas.

Finalmente mi investigación se avocará al estudio del régimen jurídico vigente, partiendo de nuestra Carta Magna, las Constituciones locales y leyes estatales ordenamientos de los cuales sólo mencionaré aquellos que discrepan de los de las otras Entidades Federativas; definición de reglamentos, bandos y circulares que forman parte de la normatividad municipal.

### **2.1. NATURALEZA JURÍDICA**

Existe discrepancia en la doctrina respecto a la naturaleza jurídica de la seguridad pública, posiblemente se debe a los cambios que se han suscitado a nivel constitucional.

El análisis para establecer una postura referente a la naturaleza jurídica, comenzará con el estudio de las disposiciones relativas a la seguridad pública, insertas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es necesario el análisis de la naturaleza jurídica de la seguridad pública, de lo contrario, se tendría como resultado una perspectiva errónea de esta figura.

El primer precepto constitucional es el artículo 21, en su párrafo noveno:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función...

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

Aquí el legislador es muy claro, puesto que el propio texto constitucional, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, pues bien, dicho fragmento del artículo en comento, permite remitir al concepto de función pública aportado en el primer capítulo de la presente tesis, donde si bien es una actividad que debe realizar, el propio Estado en su acepción general, no puede dejar de realizarla, sin dejar de ser éste lo que es, y por tanto, es indelegable por ser una actividad esencial del propio Estado.

El otro precepto constitucional a analizar es el artículo 115, fracción III, inciso h, que dispone lo 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:

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

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

Algunos autores consideran que este artículo se encuentra falto de especificidad y claridad, al mencionar en su texto que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que se mencionan en dicho artículo, pero no señala de forma precisa cuales de los incisos se refieren a funciones y cuales a servicios públicos. Sin embargo, puede esclarecerse esto, comenzando con el propio artículo 115 fracción III inciso h, ya que se refiere a la seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución, y en este precepto, el legislador a través de la Constitución le otorga la categoría de función a cargo de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Lo anterior servirá para referirse a la seguridad pública municipal, entonces bajo esta lógica debe entenderse a la seguridad pública municipal como una función, esto es, la capacidad de acción propia de las atribuciones de la autoridad.

Respecto de la función pública, el autor Andrade Sánchez señala lo siguiente:

*“La función pública implica el ejercicio de imperium del Estado, de donde si bien, el Municipio no dispone de una soberanía propiamente dicha, si de una derivada, que le es conferida por la Constitución Federal y de las distintas Constituciones y leyes estatales, las cuales provienen de la fuente original de soberanía, que es la voluntad popular.”<sup>42</sup>*

Es de gran importancia mencionar a un gran autor, Hobbes, quien en su obra Leviatán refiere lo siguiente:

*“... el Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento “racional” de su Seguridad Colectiva.”<sup>43</sup>*

De esta cita puede extraerse, que corresponde al Estado garantizar la seguridad de las personas que integran su población como uno de sus elementos esenciales, por tanto debe entenderse como una función pública y por tanto propia e intransferible.

## **2.2. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL**

El concepto de la Seguridad Pública Municipal que se aportará será resultado del estudio de los distintos conceptos de los autores, anteriormente

---

<sup>42</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo J., *Derecho Municipal*, Editorial Oxford, México 2006, páginas 222 y 223.

<sup>43</sup> GARZA SALINAS, Mario A. , *Políticas Públicas y Seguridad en el Marco de la acción del Estado*, Desafíos de la Seguridad Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas p. 99 cita a HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p.88

citados, se comenzará de la idea general de seguridad para así avocarse en lo particular, la Seguridad Pública Municipal.

Para ello, se requiere conocer la etimología según la cual, seguridad, es una palabra castellana que proviene de la voz *securitias, securitatis*, significa calidad de seguro.

En el diccionario de Sociología de Henry Pratt Fairchild, la define como:

*“Situación de encontrarse a salvo, con defesas contra el azar.”<sup>44</sup>*

Por su parte Garza Salinas, señala:

*“La seguridad implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida; así, en el hombre la seguridad no se presenta como un anhelo accidental sino como una parte esencial de su naturaleza racional.”<sup>45</sup>*

Dicha concepción sobre la seguridad, permite comprender que ésta, es concebida por el hombre como elemento esencial que le permite disponer de su vida con toda libertad, es decir, encontrarse libre de todas las limitaciones no establecidas por las leyes que lo rigen; lo que le permite una realización plena como ser humano al poder controlar el curso de su vida.

La fundación Mexicana Cambio XXI, en la obra de Seguridad pública y justicia. Retos y propuestas, se refiere a la seguridad pública de la siguiente manera:

*“El concepto de seguridad pública hace referencia a la protección que se proporciona a través del mantenimiento de la paz pública mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que las vulneran. Su operación la ejercen las instituciones de administración y procuración de justicia y las estructuras que conforman las policías preventivas... La seguridad debe ser entendida como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a organizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.”<sup>46</sup>*

De todos los elementos que componen el concepto de seguridad pública de acuerdo con La fundación Mexicana, cabe resaltar la certeza, de que la seguridad pública requiere de la conjunción de las diferentes disposiciones gubernamentales y de la acción conjunta de los poderes federales con las diferentes facultades,

---

<sup>44</sup> Fairchild Henry Pratt, Diccionario de Sociología, trad, T. Muñoz, J, Medina Echavarría y J. Calvo, 4° edición, 1966, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, página 267., Cit., por FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Seguridad Pública Municipal*, FUNDAp, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2003, página 23.

<sup>45</sup> GARZA SALINAS, Mario A., *Políticas Públicas y Seguridad*, en la obra de Desafíos de la Seguridad Pública en México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 120, México 2002, UNAM, Página 110.

<sup>46</sup> GARZA SALINAS, Mario A., Ob.cit., página 117.



puesto que por medio de las políticas públicas claramente definidas y orientadas a establecer la seguridad se podrá con ello adecuar a la realidad las normas que lo requieran. Así, una vez articuladas de manera eficiente las normas y las políticas tendrán como resultado la realización de acciones destinadas a la prevención y represión, ya sea de faltas administrativas en el caso que se hayan infringido disposiciones administrativas y delitos para el caso de infringir disposiciones de carácter penal.

Ahora bien, ya con la concepción de la seguridad y seguridad pública, se abordará el tema particular que atañe a la investigación, la Seguridad Pública Municipal.

Se analizarán conceptos de la seguridad pública, primero desde el punto de vista que la considera un servicio público y la segunda, como función; conocer ambas posturas para estar en posibilidad de aportar una propuesta de conceptual de esta figura.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) define a la seguridad pública como:

*“Como servicio público, puede entenderse por seguridad pública a la organización de policía municipal y la prestación de servicios a la comunidad para regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como la vigilancia y garantía del cumplimiento de las leyes y reglamento de la materia vigente en el municipio.”<sup>47</sup>*

El concepto aportado por el Instituto Nacional de Administración Pública, es un ejemplo de la postura que concibe a la Seguridad Pública Municipal como servicio público, dicho concepto engloba al tránsito vehicular y peatonal dentro del concepto, como elemento distintivo de la mayoría de conceptos.

El Manual de Servicios Públicos, INAP/ BANOBRAS, México 1987, pág.145, define a la seguridad pública:

*“El servicio de seguridad pública es el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales, particulares y colectivos, así como resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad.”<sup>48</sup>*

Es necesario hacer notar de este concepto, la parte relativa que concibe a la seguridad pública como las acciones que realiza la autoridad municipal para guardar credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular; porque se entiende como la finalidad de esta figura, cuando estos aspectos deberían ser

<sup>47</sup> [www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm), consultado el 7 de abril de 2010, Instituto Nacional de Administración Pública, Guía Técnica 24. La Seguridad Pública Municipal, página 6.

<sup>48</sup> AÑORVE BAÑOS, Manuel, *Servicios Públicos Municipales*, Ed. Porrúa, México 1998, pág. 100

resultado del cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública, y comprenderlo de la forma en que se expresa en esta definición, corrompe la idea de seguridad pública.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CNDM) la define de la siguiente forma:

*“Es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de los actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad”<sup>49</sup>.*

Al concepto aportado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, puede hacerse una observación, debido a que concibe a la Seguridad Pública Municipal como el conjunto de acciones, cierto es que esta implica acciones, sin embargo no puede sólo concebirse como acciones, la Seguridad Pública Municipal implica mucho más que acciones como ya se analizó en la naturaleza jurídica, implica todo un estudio, planeación, establecimiento de estrategias y líneas de acción como anteriormente se trato, requiere de políticas públicas, normas y directrices bien definidas y estructuradas , es decir, de todo un proceso, no sólo de acciones.

Pero resulta imprescindible destacar la orientación que debe darse a la ciudadanía, a la que se refiere el Centro Nacional de Desarrollo Municipal aporta al concepto de la Seguridad Pública Municipal, pues, bien es cierto que se requiere la acción conjunta de la Administración Pública del municipio, corporación policial, comités de protección civil y comunidad. Es necesario que todas las partes en comento tengan la información adecuada para llevar a cabo los trabajos conjuntos, en beneficio de la población del municipio en general y la tranquilidad y protección del individuo en particular.

José Mejía Lira, aporta el siguiente concepto de seguridad pública:

*“Es un servicio público de carácter preventivo... Es uno de los servicios que se afirmaba que “no puede concesionarse en ningún caso”, pues corresponde a una de las actividades de gobierno fundamental. No obstante existen concesiones que han dado cabida a corporaciones auxiliares de tipo preventivo.”<sup>50</sup>*

---

<sup>49</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La seguridad pública municipal. Guía técnica 16, 3° ed., INAP-SEDEMUN, México 1995, página 13., citado por FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge., Urbanismo y Derecho, UNAM, página 20, [www.bibliojuridica.org/libros](http://www.bibliojuridica.org/libros) 25 de agosto de 2009.

<sup>50</sup> MEJÍA LIRA José, *Servicios Públicos Municipales*, Editorial Universidad Autónoma del Estado de México, Segunda Edición 2001, pág.73-74.

Este concepto resulta de importancia, al destacar Mejía Lira que la Seguridad Pública Municipal es uno de los servicios que no deberían concesionarse por corresponder a una de las actividades de gobierno fundamental, aquí el autor considera a la seguridad pública municipal como un servicio público con peculiaridades.

Es necesario hacer referencia a la concepción del autor Mejía Lira, con la que estoy en total acuerdo respecto a la concesión de la seguridad pública, puesto que la seguridad pública por ser una función, considero que no debe ser concesionada. En la actualidad, con la reforma del 2008 que señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, Estados y Municipios, ya no se concesiona, sin embargo, se han venido otorgado autorizaciones, para que particulares presten servicios de seguridad de carácter privado.

Ejemplo de lo anterior, son las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Seguridad Pública, que cuando una empresa de servicios privados de seguridad va a prestar estos servicios en dos o más entidades federativas requiere de una autorización federal; y cuando la empresa prestará los servicios en una entidad federativa la autorización la otorga la Secretaria de Seguridad Pública de cada entidad.

Las siguientes definiciones forman parte de la segunda postura de la Seguridad Pública Municipal, entendida como función pública del Estado.

J. Eduardo Andrade dice que la Seguridad Pública Municipal:

*“Es una función central de carácter público que debe atender el municipio, es la basada en la ejecución y cumplimiento de la ley a efecto de preservar el orden público y la viabilidad de la vida en comunidad. La forma en que se desarrolla es de carácter preventivo, la cual tiene como objetivo preservar la vida, la integridad física y la tranquilidad de sus habitantes del municipio, y que su misión es prevenir la comisión de conductas que infrinjan los bandos de policía y buen gobierno.”<sup>51</sup>*

En el concepto aportado por el maestro Eduardo Andrade Sánchez, considera a la seguridad pública como una función de carácter público, que busca preservar el orden y viabilidad de la vida, y de carácter preventivo de las conductas contrarias, señalando la importancia de los bandos de policía y buen gobierno como normativos de la seguridad pública municipal. Dicho concepto hace notar la importancia de la normatividad municipal para la regulación de la seguridad pública municipal.

El autor Ortíz Ortíz, en análisis del artículo 21 constitucional, referente a quien corresponde la función de seguridad pública, determina que:

---

<sup>51</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo J., Ob. cit., página 240

*“Las categorías de orden y seguridad públicos son de habitual manejo en la Constitución y obedecen a una razón del Estado. Es decir, se debe interpretar como orden y seguridad públicos, la seguridad del Estado.”<sup>52</sup>*

Cabe señalar que lo que refiere el autor, es que la seguridad pública por ser una función, debe entenderse que corresponde al Estado.

La seguridad pública es una expresión ambigua debido a sus diversas interpretaciones, puesto que se entiende tanto como un derecho de los gobernados, como un deber del Estado. En razón de ello y en total concordancia con lo que expone Fernández Ruiz en su obra Seguridad Pública Municipal, existe una gran confusión doctrinal, puesto que siendo la seguridad pública una función pública propiamente dicha, se le considera así mismo un servicio público.

Después del estudio de las dos posturas acerca de la Seguridad Pública Municipal, realizaré una aportación conceptual, estableciendo una postura personal al respecto.

En congruencia con lo expuesto en la naturaleza jurídica de la Seguridad Pública Municipal, mi postura, apoya la que le otorga el carácter de función pública a la seguridad pública, debido a la importancia que reviste la seguridad pública para el Estado y la sociedad, ya que ésta tiene en su esencia el ejercicio de la potestad soberana del Estado, como atribución indelegable, que tiene su fundamento en el interés público, pues corresponde a este la protección de su población, y no puede ni debe, en todo caso dejar de encargarse de la seguridad pública sin dejar de ser lo que es.

Las características de la Seguridad Pública Municipal de acuerdo con mi postura al respecto, impiden que se le trate como servicio público, como ya se mencionó implica el ejercicio de *imperium* del Estado, al ser las disposiciones que la regulan establecidas de manera unilateral, se constituye como indelegable, aspecto de suma importancia que será tratado más adelante.

Así puede hacerse mención de que la figura en estudio, carece de los elementos de los servicios públicos, atendiendo a los caracteres del servicio público analizados en el capítulo primero, refiriéndome en particular al de permanencia, señala debe asegurarse la prestación del servicio mientras subsista la necesidad; en tal sentido, la necesidad de seguridad pública subsistirá siempre, por tanto, jamás debe de abandonarse ni en una situación utópica, puesto que es parte de un estado de derecho.

---

<sup>52</sup> ORTÍZ, ORTÍZ, Cit. por RODRÍGUEZ CALDERÓN, Juan Antonio, en *Diplomado en Seguridad Pública, Los problemas sociales de la Seguridad Pública en México*, Diapositiva 47.

Es al Estado al único que corresponde proporcionar la seguridad pública y no hay usuarios, debido a que derecho a la seguridad lo tenemos todos, sin modalidades ni atenciones particulares, ya que como se abordó, el Estado establece las normas jurídicas de forma unilateral y sin trato especial, es por ello que no puede considerarse un servicio público, debido a las características propias de la seguridad pública municipal.

Derivado de la explicación sobre la postura adoptada para el desarrollo de la presente tesis, a continuación propongo el siguiente concepto, resultado del estudio y confrontación de distintas visiones sobre la Seguridad Pública Municipal:

La seguridad pública municipal es una función pública, a cargo del gobierno municipal, que conlleva todo un proceso de planeación, creación de políticas públicas y programas con líneas de acción dirigidas a garantizar y preservar el orden público, la viabilidad de la vida en común, la tranquilidad y protección de la integridad física (salud, medio ambiente y desarrollo personal), moral, patrimonial y familiar del individuo; mediante la vigilancia y prevención de conductas que infrinjan los bandos de policía y buen gobierno, con la participación activa e informada de los distintos sectores de la sociedad municipal.

Una vez abordado el aspecto concerniente al concepto de la Seguridad Pública Municipal, corresponde atender lo relativo a los antecedentes jurídicos sobre la figura en comento.

### **2.3. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL**

Para poder entrar al estudio de los antecedentes de la Seguridad Pública Municipal, es preciso comprender que si bien en épocas anteriores no se le denominaba de esa forma, se tomará como antecedentes a los indicios, teniendo como punto de partida la esencia de esta figura.

Los antecedentes de la Seguridad Pública serán tratados a través de documentos y distintas regulaciones jurídicas que la han normado.

Es necesario hacer mención que los antecedentes que a continuación son mencionados, no son los únicos, pero si los que se consideran más relacionados con el tema de esta investigación.

#### **En el Bando de 8 de julio de 1786**

Se limitó a establecer penas para ebrios de la siguiente manera:

*“A todo hombre que se le halle tirado en el suelo,...formando escándalo, por efecto de su embriaguez, por la primera vez se le corregirá con ocho días de obras públicas; quince días por la segunda y treinta días por la tercera; y si, ... incurriere alguno en la cuarta, tratándosele entonces como ebrio consuetudinario e incorregible, se le formará sumaria información de su vida y costumbres, y aplicará la pena según sus resultas con arreglo a las leyes y disposiciones respectivas.”<sup>53</sup>*

La finalidad del Bando al establecer las penas puede notarse que fue el mantenimiento del orden público y la tranquilidad de la comunidad, es por ello que este antecedente tiene importancia para la Seguridad Pública Municipal, sin pasar por alto la equidad de género para el tratamiento, frente a los ordenamientos jurídicos.

### **Bando de Hidalgo**

Este antecedente debe analizarse considerando que lo que se buscó en el movimiento de independencia fue la libertad, y parte del proporcionar seguridad a los individuos es la protección de su persona, garantizando su libertad.

*“En Guanajuato, el 6 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla, emitió un decreto, donde en la primera de las cuatro declaraciones estableció, que los dueños de esclavos deberían darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte.”<sup>54</sup>*

### **Constitución de la Monarquía Española, expedida por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española en Cádiz el 18 de marzo de 1812**

Esta Constitución, emitida por Don Fernando VII, Rey de las Españas tuvo como objeto promover la gloria, prosperidad y buen gobierno.

La aportación del autor Higuera Bernal, sobre las facultades de los ayuntamientos en materia de seguridad es el siguiente artículo:

*“Art. 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:*

*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.”<sup>55</sup>*

Este antecedente es muy claro al establecer para los ayuntamientos, el auxilio al alcalde en aspectos propios de la seguridad pública municipal, como son la seguridad personal, patrimonial y la conservación del orden público, puede

---

<sup>53</sup><http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2654/19.pdf>, consultado el 4 de abril de 2010, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones tomo III, artículo 12-23, página 989, Cit., por ZARAZÚA MARTÍNEZ, Ángel, ¿La Naturaleza Jurídica de la Seguridad Pública corresponde a la de un servicio público?, en el caso de México, página 4.

<sup>54</sup> HIGUERA BERNAL, Gilberto. Renovación pertinente del modelo de seguridad pública; de la Participación en el libro *SEGURIDAD PÚBLICA (Voces diversas un enfoque multidisciplinario)*, PEÑALOZA, Pedro José, Editorial Porrúa, México 2005, página 314.

<sup>55</sup> *Ibidem.*, página 315.

considerarse este antecedente como el más preciso de los más remotos pues sus elementos son muy claros para identificar a la Seguridad Pública Municipal.

### **Sentimientos de la Nación o veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución. Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813**

Respecto al antecedente denominado Sentimientos de la Nación propuesto por Morelos, el autor Tena Ramírez señala los siguientes artículos en relación a la seguridad:

*“Art. 15°. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo se distinguirá a un americano de otro, por el vicio o la virtud.*

*Art. 17°. Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como un asilo sagrado señalando penas a los infractores.”<sup>56</sup>*

En los puntos aportados por Morelos destaca la protección de la persona respecto a la esclavitud, la equidad de trato sin distinción, entendido como seguridad personal; así como la protección del patrimonio del individuo.

### **Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Apatzingan 22 de octubre de 1814**

Con la finalidad de sustraerse del yugo dominador de la monarquía Española, se emite este decreto por el Supremo Congreso Mexicano, con miras a la prosperidad, gloria, y libertad de los ciudadanos.

Al respecto el maestro Tena Ramírez señala los siguientes artículos relacionados con la seguridad pública:

*“Capítulo V*

*De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*

*Art. 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad...*

*Art. 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que se fije en la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.*

*Art. 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto...*

*Art. 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley.”<sup>57</sup>*

---

<sup>56</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1987, Porrúa, México 1987, Decimocuarta edición, página 30.

<sup>57</sup> *Ibidem*. Pág. 34 -35.

La seguridad pública en este antecedente se compone de una visión más integral para entenderla como garantía social y concebirla como elemento necesario de la felicidad del pueblo, e incluir en esta concepción el aspecto patrimonial

### **Proclama en la cual se insertó el Plan de Independencia (Plan de iguala, 24 de febrero de 1821)**

Fue un manifiesto proclamado por Agustín de Iturbide tuvo como objetivos principalmente, denominados las tres garantías, unión de todos los habitantes del Imperio Mexicano, libertad y religión.

Al respecto de seguridad pública, el autor Tena Ramírez refiere el artículo siguiente:

*“Art. 13. Sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas.”<sup>58</sup>*

### **Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, emitido el 18 de diciembre de 1822**

Este reglamento tuvo como fundamento el que las disposiciones que regían en el Imperio Mexicano provenían de la Constitución Española, y por ser inadecuadas a las necesidades reales del Imperio, se requiere de un reglamento mientras se elabora la Constitución.

El autor Higuera Bernal, relaciona los siguientes artículos, con la noción de seguridad pública:

*“Art. 9.- El gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantiendo los derechos de libertad, prosperidad, seguridad, igualdad legal, y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos.*

*Art. 96.- Se adaptará dicho reglamento (provisional que los jefes políticos presentarían para su aprobación a las diputaciones provinciales y al supremo gobierno) a la situación y circunstancias de cada pueblo, a fin de conservar en todo el orden público y promover el bien, autorizando a los alcaldes para conciliar desavenencias, despachar demandas de poca entidad, evitar desordenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras; obligándoles a aprehender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político de su partido, o del juez de primera instancia más inmediato a quien toque conocer de este tipo de causas, como las civiles de más entidad que los indicados alcaldes no hayan dirimido por sí, ni terminado por conciliación.”<sup>59</sup>*

Este reglamento, denota la claridad que tuvieron sus creadores, al establecer que la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos se logra garantizando los derechos, entre ellos el de seguridad, el cual se adaptaría a las circunstancias de cada pueblo con la finalidad de conservar el

---

<sup>58</sup> *Ibíd.* Página 115.

<sup>59</sup> HIGUERA BERNAL, Gilberto, *Ob. Cit.*, página 316.



orden público. Puede observarse la importancia del mantenimiento del orden público para la prosperidad y viabilidad de la vida en común.

### **Proyecto del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 10 de enero 1823.**

Este antecedente es similar al anterior; el autor Tena Ramírez señala la justificación de este proyecto de reglamento provisional y los artículos que se vinculan con la idea de seguridad pública.

*“Porque la constitución española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado: porque aún respecto de ella ha sido el origen y fomento de las horribles turbulencias y agitaciones políticas en que de presente se halla envuelta: porque la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables á nuestros intereses y costumbres, y especialmente, á nuestras circunstancias; y porque con tan sólidos fundamentos, el Emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, mientras se forma y sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad y en suma de los derechos sociales: La junta nacional instituyente acuerda sustituir á la expresada constitución española el reglamento político que sigue:*

#### *Disposiciones generales*

*Art. 9. El gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantiendo los derechos de libertad, propiedad, seguridad é igualdad legal, y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos.*

*Art. 10. La casa de todo ciudadano, es un asilo inviolable. No podrá ser allanada sin consentimiento del dueño, ó de la persona que en el momento haga veces de tal, que no podrá negar á la autoridad pública para el desempeño de sus oficios...*

*Art. 12. La propiedad es inviolable, la seguridad, como resultado de esta y de libertad.*

*Art. 20. Se organizará la fuerza pública, hasta el estado en que el Emperador la juzgue conveniente para la defensa y seguridad interna y externa.*

#### *Capítulo Sexto*

*Del gobierno supremo con relación a las provincias y pueblos del imperio.*

*Art. 48. Hacer lo que prohíben, ó no hacer lo que ordenan las leyes, es un delito. El jefe político, cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual”.<sup>60</sup>*

En este antecedente, el reglamento nuevamente tiene como propósito el establecimiento de la protección patrimonial, así como de la preservación del orden social y la tranquilidad pública garantizando la seguridad individual.

---

<sup>60</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Ob. Cit. Páginas 125, 127-128 y 136.

## **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**

Legislada por el Congreso Constituyente de la nación mexicana, con objetivos de afirmar la libertad, promover la prosperidad y la gloria.

El autor Higuera Bernal menciona el artículo q a continuación se enuncia en relación con la seguridad pública:

*“Artículo 49. Las leyes y decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto:*

*II. Conservar la unión federal de los Estados, la paz y el orden público interior de la Federación.<sup>61</sup>*

Así también puede observarse en el artículo siguiente la relación con seguridad de libertad personal:

*“Art. 112. Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes:*

*II. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación; podrá arrestar, debiendo poner a las personas arrestadas, en el término de 48 horas, a disposición del tribunal o juez competente.<sup>62</sup>*

En la Constitución de 1824, trata la seguridad pero a nivel nacional ya que se hace referencia a las leyes y decretos con el objeto de preservar el orden público. Pero en el apartado de prohibiciones al Presidente de la República, se trata a la seguridad individual, al proteger al individuo de actos discrecionales referentes a su libertad.

## **Leyes Constitucionales, el 29 de diciembre de 1836**

Con las leyes constitucionales se da un cambio político en la forma de gobierno, pues cambia a ser un régimen centralista.

El autor Higuera Bernal señala los siguientes artículos como relacionados con la seguridad pública:

*“Art. 14.- Toca a las juntas departamentales:*

*VII. Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.*

*Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar las cárceles, ... y auxiliar a los alcaldes en la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.*

*Art. 26.- Estará a cargo de los alcaldes: y ... velar por la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.*

---

<sup>61</sup> HIGUERA BERNAL, Gilberto, Ob. Cit., página 317 y 318

<sup>62</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones, Tomo III, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Cuarta Edición LV Legislatura, México 1994, página 991.*

*Art. 29.- Estos jueces (de paz, encargados también de la policía) ejercerán en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción a estas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas. En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas inmediatas.”<sup>63</sup>*

La Cámara de Diputados en la obra titulada, Derechos del Pueblo Mexicano relaciona con la seguridad pública los artículos que a continuación se enuncian:

*“Art. 18. No puede el Presidente de la República: Privar a nadie de su libertad, ni imponer por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la Seguridad Pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competentes a los tres días a más tardar.*

*Art. 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.”<sup>64</sup>*

Este antecedente hace notar la importancia de las disposiciones departamentales de bandos municipales de policía y buen gobierno, como necesarios para la Seguridad Pública Municipal. Asimismo las atribuciones del ayuntamiento y alcaldes se resumen en velar por la tranquilidad y el orden público.

### **Ley del 20 de marzo de 1837. Reglamento para el gobierno interior de los departamentos**

La Cámara de Diputados en la obra titulada, Derechos del Pueblo Mexicano relaciona con la seguridad pública los artículos que a continuación se enuncian:

*“De las atribuciones de los Ayuntamientos:*

*Art. 134. Estará a cargo de los Ayuntamientos, con sujeción al subprefecto, y por su medio al prefecto y al gobernador, la policía de salubridad, de comodidad y ornato; de orden y seguridad en los términos de su comarca.*

*Art. 152. Si los reglamentos de policía y buen gobierno no abrazasen todas las medidas que los ayuntamientos estimen oportunas, para la conservación del orden y para atender a la seguridad de las personas y de sus bienes, propondrán al gobernador cuantas juzguen convenientes, a fin de que, de acuerdo con la Junta departamental, se adopten aquellas que parezcan justos.”<sup>65</sup>*

Este antecedente es de gran relevancia para el presente tema, puesto que es mediante este reglamento que se le otorga a los Municipios un poco de libertad para poder proponer al gobernador medidas que los ayuntamientos consideren necesarias y que los reglamentos de policía y buen gobierno no contuvieran, con

<sup>63</sup> HIGUERA BERNAL, Gilberto. Ob. Cit. Página 318.

<sup>64</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo III Ob. Cit.*, página 992.

<sup>65</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones, TomoXI*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Cuarta Edición LV Legislatura, México 1994, páginas 160 y 162.

la finalidad de preservar el orden público, la seguridad individual y patrimonial de sus habitantes.

### **Reglamento Provisional para el gobierno interior de los departamentos, marzo de 1837**

En la obra titulada Derechos del Pueblo Mexicano, la Cámara de Diputados relaciona con la seguridad pública el artículo que a continuación se enuncia:

*“Art. 6. Podrán destinar a los vagos, ociosos y sin oficio conocido, por el tiempo necesario a su corrección, a los establecimientos consagrados a ese objeto, a los obrajes o haciendas de labor en que los reciban voluntariamente, quedando al arbitrio del destinado, escoger entre el campo y el obraje.”<sup>66</sup>*

Esta medida, tiene como finalidad al igual que los anteriores antecedentes, la conservación del orden público y la tranquilidad social.

### **Proyecto de reforma a la Constitución de 1836, Sección Segunda de 1840**

El autor, Tena Ramírez, relaciona el siguiente artículo con la seguridad pública:

*“De los gobernadores  
Art. 139...  
IV. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior del Departamento;  
V. Disponer de la fuerza armada que las leyes le concedan con ese objeto.”<sup>67</sup>*

En este antecedente puede bien observarse la facultad del gobernador para hacer uso de la fuerza armada que la ley establezca, para la conservación del orden interior del departamento.

### **Bases Orgánicas de la República Mexicana**

Se expidieron en 1842 por el H. Junta Legislativo, se sancionaron en 1843 por el Supremo Gobierno Provisional.

El autor Higuera Bernal, señala el siguiente artículo en relación con la seguridad pública:

*“Art. 134.- Son facultades de las Asambleas departamentales:*

*X. Las Asambleas departamentales tendrán entre otras facultades, la de hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural;*

*XIX. Decretar la fuerza de policía que debe haber en el Departamento, y reglamentar su servicio, que se reducirá a conservar el orden, cuidar de la seguridad pública, y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades*

---

<sup>66</sup> *Ibíd*em página 992-993.

<sup>67</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Ob. Cit.*, página 281.

*políticas y judiciales. Esta fuerza no gozará de fuero, y deberá estar distribuida en las poblaciones en proporción a sus necesidades.”<sup>68</sup>*

La Seguridad Pública Municipal con este antecedente comienza a vislumbrarse de forma más completa, debido a que ya se considera a la seguridad pública no sólo como conservación del orden, sino que se hace referencia a la policía municipal y con ello el carácter preventivo de esta.

### **Bando municipal de 1844**

El autor Tena Ramírez menciona lo siguiente en respecto de la seguridad pública en el siguiente bando municipal:

*“Establece una serie de artículos con la finalidad de proporcionar a los ciudadanos una seguridad individual de sus personas, propiedades, procurar su comodidad, salubridad y cuantos bienes deban de esperar de una buena y arreglada policía, contando con el celo del señor prefecto, de los señores alcaldes y regidores, y docilidad de los mexicanos. Dichos artículos van desde prohibiciones de arrojar cosas o agua a las calles hasta la protección de la imposición de penas no previstas en el bando mediante la imposición de multas de dos reales y hasta seis pesos, así como cárcel de uno a ocho días.”<sup>69</sup>*

Este bando municipal, retoma los aspectos que se han observado en las disposiciones anteriores, pero esta vez, establecidos en un ordenamiento municipal, en el cual ya se establece imposición de penas por infracciones.

### **Decreto del gobierno de 11 de mayo de 1853, sobre facultades a los gobernadores de los Estados**

La Cámara de Diputados, en relación con la seguridad pública menciona el siguiente artículo:

*“Art. 16. Son atribuciones de los intendentes municipales bajo la superintendencia de las autoridades administrativas superiores:  
Cuanto concierne a la policía municipal, a la policía rural, inspección conservación de las calles, caminos vecinales, y a la ejecución de todas las medidas relativas a estos ramos, que emanen de la autoridad superior.”<sup>70</sup>*

### **Reglamentos Municipales para el Ayuntamiento de México del 31 de octubre de 1856**

Este antecedente mencionado en la obra Derechos del Pueblo Mexicano, se relaciona no solo a la seguridad pública con el término de policía, en el siguiente artículo:

*“Art. 6. La sección cuarta, que desempeñará el oficial cuarto, tendrá a su cargo los ramos de:  
Policía de seguridad...”<sup>71</sup>*

<sup>68</sup> HIGUERA BERNAL, Gilberto, Ob. Cit. página 319

<sup>69</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Ob. Cit. páginas 485 y 486.

<sup>70</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo XI, Ob. Cit., página 177.*

## Proyecto de Constitución de 1857

En proyecto de Constitución, como lo menciona Tena Ramírez, en su artículo 5, refiere la seguridad personal y de propiedad, como se enuncia a continuación:

*“Título Primero  
Sección Primera  
Derechos del Hombre*

*Art. 5º- Todos los habitantes de la República, así en sus personas y familias, como domicilio, papeles y posesiones, están á cubierto de todo atropellamiento, exámen ó cateo, embargo ó secuestro de cualquiera persona ó cosa, excepto en los casos prefijados por la leyes...”<sup>72</sup>*

## En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Lamentablemente en la Constitución en comento, a diferencia del proyecto de esta, no garantiza la seguridad, puesto que no se protege a los individuos como lo previó su proyecto, pues sólo se permitió la posesión y portación de armas para su seguridad, como lo señala el siguiente artículo:

*“Artículo 10.- Todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa. La ley señalará cuáles son las prohibidas y las penas en que incurrirán los que las portaren.”<sup>73</sup>*

## Mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, ciudad de Querétaro, el 1º de diciembre de 1916

Cuadragésimo primer párrafo: Por otra parte la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosos, sin más méritos que su criterio particular.

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El texto original estableció lo siguiente en su artículo 21:

*“La interposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.  
Si el infractor fuere jornalero u obrero no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.”<sup>74</sup>*

---

<sup>71</sup> Ibidem, página 204.

<sup>72</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Ob. Cit. página 555.

<sup>73</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> consultado el 8 de febrero de 2011.

<sup>74</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> consultado el 8 de febrero de 2011.

El texto original de nuestra actual Constitución, establece la competencia para la autoridad judicial y la administrativa, donde esta última se encargará de las infracciones a reglamentos administrativos y de policía, estableciendo asimismo las horas máximas de arresto o multa en su caso, así como la protección al trabajador con salario mínimo.

Texto original del artículo 115, fracción tercera:

*“III. Los municipios, serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

*El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”<sup>75</sup>*

### **Octava reforma constitucional, del 3 de febrero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación**

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.

Esta reforma resulta de gran importancia pues ya se otorga al ayuntamiento la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno. Con ello se le otorgó una independencia normativa, lo que se constituye como un gran paso en la búsqueda de la autonomía municipal.

*“La seguridad pública se incorpora al texto constitucional con la reforma de 1982 con vigencia en 1983, mediante esta, a los municipios se les atribuye la seguridad pública con el carácter de servicio público. Esta reforma reafirmó el texto original respecto de las funciones del Poder Judicial y el Ministerio Público, precisa lo relativo al concepto de sanción administrativa y reduce las infracciones administrativas aplicables a los jornaleros, obreros y trabajadores no asalariados.”<sup>76</sup>*

Es hasta 1983 cuando se incorpora la figura central de la presente investigación al texto constitucional, en un listado en el que se considera a todos los elementos de éste como servicios públicos.

### **Reforma del 30 de diciembre de 1994**

Esta es la reforma mediante la cual se agrega la frase de funciones a la fracción III del artículo 115 donde se consideró a todos los elementos del listado como servicios públicos, y en particular a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, los Estados y los municipios al referirse a esta en los términos del artículo 21 de la misma Constitución, además instituye a la coordinación (entre municipios, Estado y municipios) como una obligación institucional y al Sistema Nacional de Seguridad Pública como la instancia mayor de coordinación en la materia.

---

<sup>75</sup> Ídem

<sup>76</sup> HIGUERA BERNAL, Gilberto. Ob. Cit. Página 321.

Al respecto el autor Higuera Bernal señala:

*“Constituyendo esta reforma el eje central del tratamiento jurídico y categoría que debe reconocérsele en las distintas legislaciones estatales y en la doctrina a la seguridad pública.”<sup>77</sup>*

## **Reforma de 2 de julio de 1996**

Señala el autor Higuera Bernal que en esta reforma se:

*“Especifica que el Ministerio Público se auxiliará de una policía, eliminándole el adjetivo judicial, y reafirma la competencia de la autoridad administrativa para aplicar sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.”<sup>78</sup>*

## **Constituciones y leyes Estatales hasta antes de la reforma de fecha 18 de junio de 2008 artículo 21 constitucional**

Los siguientes antecedentes de la seguridad pública en términos del artículo 21 Constitucional, tienen como finalidad mostrar los artículos de las Constituciones estatales relativos a la seguridad pública en general; y de las leyes de Seguridad Pública de cada Entidad, antes de la reforma constitucional del artículo 21, de fecha 18 de junio de 2008, y el cómo se concibió a la seguridad pública, si como función o como servicio público.

### **Aguascalientes**

#### **Constitución Política del Estatal**

Artículo 69. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

VIII.- Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito;

Artículo 71. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

XI.- 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 los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

---

<sup>77</sup> Ídem

<sup>78</sup> Ídem



## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. Conforme a los Artículos 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para los efectos de esta Ley, la Seguridad Pública es la función a cargo del Estado y sus Municipios, que tiene como fines prevenir el delito, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar el orden público y la paz social.

## Baja California

### Constitución Política Estatal

Artículo 49. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

III.- Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado, así como el garantizar a toda persona residente en el mismo, el real disfrute de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, bienestar y mejor calidad de vida.

Artículo 82. Para el mejor desempeño de las facultades que le son propias, así como para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones que le son inherentes, los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes:

B. Funciones y servicios públicos:

VIII.- Seguridad Pública Municipal, policía preventiva y tránsito;

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 3. La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco del respeto a las garantías individuales, corresponde otorgar en forma exclusiva al Estado y a los municipios, y tiene como objetivos:

I. Mantener el orden y la tranquilidad pública en el Estado, conforme a los artículos 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Baja California Sur

### Constitución Política Estatal

Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XII.- Coordinar los cuerpos de Seguridad Pública del Estado y dar órdenes a la Policía Preventiva Municipal en los casos que

este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

Artículo 148. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

IX.- Promover el mejoramiento de las funciones y Servicios Públicos, y el acrecentamiento del patrimonio Municipal.

Las funciones y servicios públicos que el Municipio tendrá a su cargo serán los siguientes:

c) Seguridad Pública en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía preventiva y de Tránsito Municipales...

### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 3. Conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es una función a cargo del Gobierno del Estado de Baja California Sur y de sus municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, que tiene como fines mantener y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad física y los derechos de las personas. Consecuentemente, la seguridad pública no podrá ser objeto de concesión a los particulares.

## **Campeche**

### Constitución Política Estatal

Artículo 71. Son atribuciones del Gobernador:

I. Cuidar de la seguridad del Estado y de la de sus habitantes, protegiéndolos en el ejercicio de sus derechos;

Artículo 108. Los Ayuntamientos quedan facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberá expedir el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. La seguridad pública es la función a cargo del Estado y de los Municipios que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

## **Chiapas**

### Constitución Política Estatal

Artículo 42. Son facultades del Gobernador:

VIII. Velar por la protección ciudadana, la seguridad pública, la conservación del orden, la tranquilidad y la seguridad del Estado;

Artículo 62. Los Ayuntamientos ejercerán sus atribuciones conforme a las siguientes bases:

I. Tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con la Ley, 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.

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

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;

### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Estado y de los municipios, cuyos fines son salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las políticas y lineamientos que emanen del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la

Constitución Local y en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Chihuahua**

### Constitución Política Estatal

Artículo 93. Son facultades y obligaciones del gobernador:

V. Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado y por la personal de sus habitantes, protegiéndolos en el uso de sus derechos;

Artículo 138. La ley en materia municipal determinará los ramos que sean de la competencia del gobierno municipal, la que será ejercida por los ayuntamientos en forma exclusiva:

Los ramos a que se refiere el párrafo anterior, en forma enunciativa y no limitativa, serán los siguientes:

I. En materia de funciones y servicios públicos:

a) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito;

### Ley Estatal de Seguridad Pública

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

## **Coahuila**

### Constitución Política Estatal

Artículo 82. Facultades del Gobernador:

XX. Ser el jefe de las fuerzas de Seguridad pública del Estado y asumir con tal carácter, cuando las circunstancias lo requieran y por el tiempo que estime necesario el mando

directo e inmediato de todas las corporaciones de seguridad pública, en la totalidad o parte del territorio estatal.

La policía preventiva municipal, estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento respectivo. No obstante deberá acatar las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita, en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Artículo 158-U. Los ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:

I. En materia de gobierno y régimen interior:

11. Integrar un Comité Municipal de Seguridad Pública y organizar rondines de seguridad y tranquilidad social. Para tal efecto, el presidente municipal aprobará la designación y el funcionamiento del personal que integre los rondines de seguridad pública, los que tendrán el carácter de policía auxiliar.

IV. En materia de servicios públicos municipales:

Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Policía preventiva municipal.

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. Las normas fundamentales para el establecimiento de los Sistemas Nacionales y Estatales de Seguridad Pública están previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su ley reglamentaria.

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

## **Colima**

### Constitución Política Estatal

Artículo 87. El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular y tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;

### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Regular la función de Seguridad Pública a cargo del Estado y de sus Municipios;

Artículo 2. La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, del Estado y sus Municipios y tiene como fines:

III. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos:

## **Durango**

### Constitución Política Estatal

Artículo 9.... El Estado y los municipios, en ejercicio de la función de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán establecer programas de prevención del delito, investigación y persecución del mismo para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas; igualmente reservarán las libertades, el orden y la paz públicos; para tal efecto, podrán celebrar los convenios de coordinación necesarios, en los términos que establezca la ley. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos...

Artículo 109. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito;...

### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. La presente Ley tiene su fundamento en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social, de observancia general en el Estado de Durango y tiene por objeto:

I. Normar la función de seguridad pública que realiza el Estado y los Municipios;

II. Determinar las autoridades responsables de la función de seguridad pública, su organización, funcionamiento, facultades y obligaciones;

III. Designar las instituciones a cuyo cargo recae la función de seguridad pública y regular su organización, funcionamiento, facultades y obligaciones;

### **Estado Libre y Soberano de México**

#### Constitución Política Estatal

Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XL. Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito estatal;

Artículo 77. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

IX. Conservar el orden público en todo el territorio del Estado; mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del

Estado y coordinarse en esta materia con la Federación, otras entidades y los municipios en términos de ley;

Artículo 128. Son atribuciones de los presidentes municipales:

X. Asumir el mando de la policía preventiva municipal;

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto:

I. Normar la función de seguridad pública preventiva que realizan el Estado y los municipios;

II. Establecer las bases de coordinación entre el Estado y los municipios a fin de integrar el Sistema Estatal Preventivo de Seguridad Pública para contribuir con el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

III. Determinar las bases para la organización, operación, funcionamiento, coordinación y supervisión de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales;

IV. Regular los servicios de seguridad privada;

V. Establecer las medidas preventivas para la seguridad y protección en inmuebles.

Artículo 2. La seguridad pública preventiva es una función a cargo del Estado y de los municipios dentro de sus respectivas competencias, y tiene como fines:

I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;

II. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos; y

III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales.

Artículo 3. El Estado y los municipios combatirán las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollarán políticas, programas y acciones para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública y se fomenten valores culturales y cívicos que estimulen el respeto a la legalidad.



## **Guanajuato**

### Constitución Política Estatal

Artículo 104. En el Estado, se integrarán los Cuerpos de Seguridad Pública necesarios para la protección de la paz y tranquilidad de los habitantes, que determinen las Leyes secundarias.

Para los mismos fines, el Ejecutivo del Estado con la corresponsabilidad de los Ayuntamientos, podrá autorizar el funcionamiento de servicios privados de seguridad, los que operarán en la forma y términos que determine la ley secundaria.

El Estado, en coordinación con la federación y los Municipios, participará en el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 117. A los Ayuntamientos compete:

III.- Prestar los siguientes servicios públicos:

h).- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;

### Ley Estatal de Seguridad Pública

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

## **Guerrero**

### Constitución Política Estatal

Artículo 47. Son atribuciones del Congreso del Estado.

VI.- Dictar las disposiciones relativas a la seguridad pública del Estado.

Artículo 74. Son atribuciones del Gobernador del Estado:

V.- Proveer por todos los medios de que disponga la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, en igualdad de circunstancias para todos los habitantes del Estado.

Artículo 93. Los Municipios tendrán las facultades siguientes:

II.- Expedir, de acuerdo con las leyes que establezca el Congreso del Estado, 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...

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. La seguridad pública es una función principalmente a cargo del Estado y los Municipios, con la participación de la comunidad en el ámbito de sus competencias.

#### **Hidalgo**

##### Constitución Política Estatal

Artículo 71. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

X. Mandar las fuerzas de seguridad pública del Estado y dictar órdenes a las policías municipales en los casos que considere como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

Artículo 139. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

H) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;

Artículo 144. Son facultades y obligaciones del Presidente municipal:

X. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y tránsito, en los términos del reglamento correspondiente, salvo en los casos señalados en los párrafos segundo y tercero de la presente fracción.

El Gobernador del Estado podrá dictar órdenes a las policías municipales en casos que considere como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. La presente Ley es de Orden Público, Interés Social, Observancia General y tiene por objeto:

I. Normar la función de Seguridad Pública en el Estado de Hidalgo, que comprende la prevención e investigación de los delitos y persecución de los presuntos responsables, así como la sanción de las infracciones administrativas y la ejecución de las penas y medidas de seguridad;

Artículo 2. La Seguridad Pública es una función a cargo del Estado y tiene como fines:

I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;

II. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos;

III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas;

IV. La investigación de los delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público; y

V. Prestar apoyo a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.

## Jalisco

### Constitución Política Estatal

Artículo 50. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XII. Vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo, con autorización del Congreso, celebrar convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares, en su caso;

XIII. Dar órdenes a la policía preventiva municipal en aquellos casos que bajo su responsabilidad juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

Artículo 79. Los municipios, a través de sus ayuntamientos, tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

IX. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social, tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Estado de Jalisco.

Artículo 2.- La seguridad pública es la función pública que presta en forma exclusiva y en el ámbito de su competencia, el Estado y los municipios, se rige por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, respetando del gobernado sus derechos humanos y las garantías que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado; tiene como fines los siguientes:

I. Proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas así como de sus bienes;

## Michoacán

### Constitución Política Estatal

Artículo 60. Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

XII.- Supervisar la formación e instrucción de las fuerzas de seguridad pública del Estado y apoyar, en su caso, a los cuerpos de seguridad pública municipal, policía preventiva y tránsito municipales.

La policía preventiva municipal, 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.

Artículo 123. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

V. Proporcionar en sus jurisdicciones los servicios de:

h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. La Seguridad Pública es una función a cargo del Estado y el Municipio; y, comprende la prevención, investigación y persecución del delito; y tiene como fines:

- I. Garantizar la integridad y los derechos de las personas;

#### **Morelos**

##### Constitución Política Estatal

Artículo 114-bis. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

VIII.- Seguridad Pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente Constitución y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito.

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. Se entiende por el servicio de seguridad pública al conjunto de actividades del Estado encaminadas a prevenir y disminuir la incidencia de las infracciones y delitos, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

#### **Nayarit**

##### Constitución Política Estatal

Artículo 7. El Estado garantiza a sus habitantes sea cual fuere su condición:

IX. La seguridad pública como función del Estado y de los Municipios en sus respectivas competencias señaladas por esta Constitución. La actuación de las instituciones policiales

se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Artículo 69. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XXIX. Cuidar de la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las corporaciones de seguridad pública del estado.

Artículo 110. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:

h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;

### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Estado y los Municipios en el ámbito de su competencia, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, la investigación de los delitos y la persecución de quienes los cometen, así como la reinserción social de individuo, en términos de esta Ley, atendiendo al sistema de competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Nuevo León**

#### Constitución Política Estatal

Artículo 25. El Estado, en ejercicio de la función de seguridad pública, deberá en todo momento salvaguardar la integridad y derechos de las personas, e igualmente preservará las libertades, el orden y la paz públicos; para tal efecto, se coordinará con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios de la República para pertenecer al Sistema Nacional de Seguridad Pública; y asimismo, creará en la entidad el Sistema de Seguridad Pública del Estado, en los términos que establezca la ley. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Artículo 63. Corresponde al Congreso:

XLIII.-...El personal de los diversos cuerpos de Seguridad Pública, Tránsito, Reclusorio del Estado y Municipios es de confianza y se regirá conforme a sus propias leyes;

Artículo 132. Los Municipios tendrán las siguientes atribuciones:

I. Prestar las funciones y servicios públicos siguientes:

h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito. 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;

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 3. La seguridad pública es la función a cargo del Estado, que tiene por objeto salvaguardar la integridad, garantías individuales y derechos de las personas, preservar sus libertades, el orden y la paz pública, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la readaptación social del delincuente y del adolescente infractor.

#### **Oaxaca**

##### Constitución Política Estatal

Artículo 21. ... La seguridad pública es una función a cargo del Estado y de los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y esta Constitución.

Artículo 59. Son facultades de la Legislatura:

LXII.- Legislar en materia de seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución General de la República, así como en materia de protección civil;

Artículo 113. El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales...

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

h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución General de la República, policía preventiva municipal y tránsito; así como protección civil.

### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y de los Municipios dentro de sus respectivas competencias, y tiene como fines:

- I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;
- II. Preservar las libertades, la paz y el orden público, con estricto apego a la protección de los derechos humanos;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales; y
- IV. Realizar la investigación y persecución de los delitos y delincuentes bajo la conducción y mando del Ministerio Público, y coadyuvar con el mismo objetivo, con otras autoridades competentes cuando así lo soliciten, en términos de las disposiciones aplicables...

### **Puebla**

#### Constitución Política Estatal

Artículo 104. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:



h).- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.

Artículo 117. Para la conservación de la tranquilidad y orden público en el Estado, se organizará la fuerza de seguridad, en los términos que establezca la ley.

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y establecen el marco jurídico que regule y coordine la prestación de los servicios de seguridad pública en el Estado. Para los efectos de esta Ley, la Seguridad Pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, la paz y el orden público.

#### **Querétaro**

##### Constitución Política Estatal

Artículo 22. Son facultades del Gobernador del Estado las siguientes:

III. Preservar el orden, la tranquilidad y la seguridad social en el Estado;

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 2. La seguridad pública es un deber del Estado para mantener el orden y la paz pública, así como asegurar el pleno goce de las garantías individuales y sociales de los gobernados, previniendo la comisión de los delitos y apoyando la procuración de justicia en bien de la sociedad.

#### **Quintana Roo**

##### Constitución Política Estatal

Artículo 90. Son facultades del Gobernador:

X.- Tener bajo su mando la fuerza de Seguridad Pública del Estado, así como el de la policía preventiva, esta última en

aquellos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

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

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

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

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Quintana Roo, tiene por objeto normar la función de la Seguridad Pública, determinar las instancias encargadas de la misma, así como establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios, a fin de integrar el Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por Seguridad Pública, la función a cargo del Estado y los Municipios, tendiente a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Las Autoridades competentes alcanzarán los fines de la Seguridad Pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos y, en su caso, la aplicación de medidas de seguridad, procurando la reinserción social de sus autores, incluyendo los inimputables por minoridad de edad o defecto mental.

#### **San Luis Potosí**

##### Constitución Política Estatal

Artículo 80. Son atribuciones del Gobernador del Estado las siguientes:

XXIV. Determinar, en casos urgentes e imprevistos, las medidas que juzgue necesarias para preservar el orden y la seguridad pública en el Estado, dando cuenta inmediata al Congreso;

Artículo 88. Para la preservación de la tranquilidad y el orden público se organizará la fuerza competente de seguridad pública, en los términos y con las corporaciones que establezcan las leyes relativas.

Artículo 114. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:

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

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 3. El servicio de seguridad pública es una función de interés general y carácter prioritario que coordinadamente prestarán el Estado y los ayuntamientos, cada uno con sus propios recursos, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado, de la presente Ley, y demás ordenamientos legales aplicables.

Cuando las acciones conjuntas se realicen con el Sistema Nacional de Seguridad Pública y sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción, los requisitos previstos en los ordenamientos legales aplicables.

#### **Sinaloa**

##### Constitución Política Estatal

Artículo 65. Son facultades y obligaciones del Gobernador Constitucional del Estado, las siguientes:

III. Tener el mando de la fuerza pública en el Estado. En los casos en que el Gobernador del Estado juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público podrá

transmitir órdenes a la Policía Preventiva Municipal, quien deberá acatarlas;

Artículo 73. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución les señala.

La seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como a través de la readaptación social de los delincuentes y el tratamiento de menores infractores.

Las instituciones encargadas de la seguridad pública regirán su actuación por los principios de legalidad, protección social, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

La aplicación de las sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y a los bandos de policía y buen gobierno, estará a cargo de las autoridades administrativas.

Artículo 74. El Estado y los Municipios se coordinarán para establecer un Sistema Estatal de Seguridad Pública, el cual se integrará y funcionará en los términos que la Ley señale.

La coordinación entre las instituciones de seguridad pública estatales y municipales se hará con absoluto respeto a las atribuciones de cada una de ellas.

Artículo 113. La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del Reglamento correspondiente y 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 Municipios donde resida habitual o transitoriamente.

Artículo 121. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73 y 74 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, por lo que su observancia debe de ser general en el Estado de Sinaloa, y tiene por objeto:

- I. Normar la función de seguridad pública a cargo del Estado y los Municipios;

Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se entiende por seguridad pública la función a cargo del Estado y los Municipios, tendiente a salvaguardar la integridad, los bienes y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

## **Sonora**

### Constitución Política Estatal

Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XX.- Ejercer el mando supremo de las fuerzas del Estado y movilizarlas según las necesidades públicas; así como transmitir a la policía preventiva municipal las ordenes necesarias en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El mando de la Policía Preventiva Municipal estará a cargo del Presidente Municipal.

Artículo 136. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XII.- Prestar los servicios de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, sin perjuicio de lo establecido por la fracción XX del Artículo 79 de esta Constitución.

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por seguridad pública la función a cargo del Estado y los municipios, tendiente a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, las libertades, la paz y el orden públicos.

## **Tabasco**

### Constitución Política Estatal

Artículo 36. Son facultades del Congreso:

VI. Legislar en la forma que proceda sobre ... y Seguridad Pública;

Artículo 51. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

III. Tener bajo su mando la corporación de seguridad pública estatal, de acuerdo a su competencia, las leyes y convenios respectivos, así como, disponer de la policía preventiva municipal en los términos del artículo 65 de esta propia Constitución.

Artículo 65. El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades:

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

h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;

### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social, por lo que su observancia es general en el Estado de Tabasco y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del Servicio de Seguridad Pública, así como, regular los servicios de seguridad prestados por particulares, ya sea por mandato expreso de la Ley, por disposición de observancia general o por comisión o delegación especial.

Artículo 4. La Seguridad Pública es una función que corresponde al Ejecutivo del Estado y a los Municipios, en el ámbito de su competencia, y tiene como finalidad:

- a) Mantener el orden público;
- b) Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- c) Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos y los Bandos de Policía;...

## **Tamaulipas**

### Constitución Política Estatal

Artículo 132. La Organización Política y Administrativa de los Municipios, las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, sus relaciones con los Poderes del Estado y otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública, se determinarán en el Código Municipal, que deberá sujetarse a las bases siguientes:

IX. El Gobernador del Estado tendrá el mando de la policía y fuerza pública de los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente;

XV. Los Municipios, con el concurso del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

h) Seguridad Pública y Tránsito;

### Ley Estatal de Seguridad Pública

1. La presente ley es de orden público e interés social, con observancia general en el Estado de Tamaulipas, y tiene por objeto:

I.-Normar la función de seguridad pública preventiva que realiza el Estado y los Municipios; ...

3. Para los efectos de esta ley, la función de seguridad pública se entiende como la de carácter prioritario y permanente a cargo del Estado y los Municipios, para salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos, mediante la prevención de las infracciones, conductas antisociales y delitos, así como la readaptación social de delincuentes y la adaptación de menores infractores, y el auxilio y protección a la población, en caso de accidentes y desastres.

## **Tlaxcala**

### Constitución Política Estatal

Artículo 70. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XVIII. Velar por la seguridad y orden públicos; disponer de las corporaciones policíacas del Estado y dictar las instrucciones que sean necesarias a las policías preventivas municipales, en aquellos casos que juzgue como fuerza mayor o alteración grave del orden público;

Artículo 86. El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Y tendrá las siguientes facultades:

Artículo 93. Es obligación de los ayuntamientos atender y promover la prestación de los servicios públicos generales que requiera la comunidad.

Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.

La policía preventiva de cada municipio estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente; acatará las órdenes del Gobernador del Estado, en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

#### Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular las acciones de Seguridad Pública y establecer las condiciones en la prestación de este servicio.

Artículo 2. Corresponde en forma exclusiva al Estado, garantizar la Seguridad Pública en la Entidad.

El Estado podrá autorizar a empresas privadas, la prestación de servicios de seguridad a particulares en términos de esta Ley.

Artículo 3. La Seguridad Pública, tiene por objeto posibilitar la convivencia pacífica de los habitantes de Tlaxcala y de quienes eventualmente se encuentran en su territorio, a fin de que puedan ejercer sus derechos y gozar de las garantías consagradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4. Las acciones que emprenda el Estado en esta materia, tienen por objeto:

I.- Mantener el orden público.



II.- Proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes.

III.- Prevenir la comisión de delitos infractores a las Leyes y Reglamentos respectivos.

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Artículo 5. La Seguridad Pública estará a cargo de las siguientes autoridades:

I.- El Gobernador del Estado.

II.- El Secretario de Gobierno.

III.- El Procurador General de Justicia.

IV.- El Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública.

V.- Los Ayuntamientos, en los términos de esta Ley.

VI.- Las demás que señalen otros ordenamientos.

Respetando la autonomía municipal, los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con las otras autoridades, a fin de que esta Ley tenga aplicación en su respectivo cuerpo policiaco. En cada convenio se establecerán las bases de aplicación.

## **Veracruz**

### Constitución Política Estatal

Artículo 49. Son atribuciones del Gobernador del Estado:

IV. Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado, disponiendo al efecto de las corporaciones policiales estatales, y de las municipales en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; así como impedir los abusos de la fuerza pública a su cargo en contra de los ciudadanos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquélla incurriera;

Artículo 71. Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, 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. Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que:

XI. Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. La presente ley es de orden público y de interés social y tiene por objeto establecer las bases para regular el servicio de seguridad pública del estado.

Artículo 2. La seguridad pública es una función prioritaria a cargo del estado y los municipios que lo integran, sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Yucatán

### Constitución Política Estatal

Artículo 55. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

V.- Disponer de las policías municipales, en aquellos casos que considere como causa de fuerza mayor, o alteración grave del orden público;

Artículo 85 Bis. Los municipios tendrán a su cargo de manera exclusiva en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes funciones y servicios públicos:

VIII.- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito, que estarán al mando del Presidente Municipal, en los términos del Reglamento correspondiente;

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general y tienen por objeto establecer las bases que regulen la función de garantizar la seguridad pública a los habitantes del Estado de Yucatán mediante la coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno y el fomento de la participación social.

## Zacatecas

### Constitución Política Estatal

Artículo 60. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XVIII.- Proteger la seguridad de las personas y de los intereses de los individuos; y al efecto, mantener la paz, la tranquilidad y el orden públicos en todo el Estado.

## Ley Estatal de Seguridad Pública

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las instancias encargadas de la seguridad pública en la Entidad y sus funciones, así como establecer las bases de coordinación entre el Estado, los municipios y las diversas instancias en la materia, a fin de integrar el Sistema Estatal de Seguridad Pública y normar la correspondencia de éste con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por seguridad pública, a la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, las libertades y el mantenimiento de la paz y el orden público; corresponde al Estado y a los municipios su realización mediante:

- I. La prevención especial y general de los delitos;
- II. La investigación para hacerla efectiva;
- III. El auxilio y colaboración en la investigación y persecución de los delitos;
- IV. La procuración e impartición de justicia, y
- V. La ejecución de las sanciones, la readaptación y la reinserción social del individuo y la reintegración social

del adolescente, así como la vigilancia de los centros de readaptación social y del Centro de Internamiento y Atención Integral Juvenil en los que se ejecuten sanciones.

Artículo 3. La función de seguridad pública en el Estado de Zacatecas, se regulará conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado, por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta Ley, los acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades federales, de otros estados y municipios, así como por los demás ordenamientos legales aplicables.

Con la finalidad de apreciar más claramente el estado en que se encontraba la normatividad de la seguridad pública hasta antes de la reforma constitucional del año 2008, a continuación señalo en puntos los diferentes supuestos que extraje del texto de los artículos de las Constituciones y Leyes Estatales en materia de Seguridad Pública:

- a. Los Estados que en su Constitución y en la Ley de Seguridad Pública del Estado asignan la categoría de función son: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán;
- b. Las Entidades Federativas que en su Constitución la consideran una función y en su Ley de Seguridad Pública la consideran un servicio: Guanajuato y Tlaxcala, pero además a los Servicios Privados de Seguridad los consideran dentro de la Estructura de Seguridad Pública y legislan al respecto;
- c. Los Estados que consideran en su Constitución como una función y en su Ley de Seguridad Pública como servicio y como función son San Luis Potosí y Tabasco. Este último Estado hace referencia a los Servicios Privados de seguridad en la misma ley;
- d. Estados que la consideran en la Constitución como un servicio y en su Ley de Seguridad Pública como función:
  - Coahuila, señala en la Constitución que es un servicio, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
  - Jalisco, legisla en la misma Ley a los Servicios Privados de Seguridad;

➤ Tamaulipas

- e. Entidades Federativas que no señalan en su Constitución la categoría de la Seguridad Pública, pero en su Ley de Seguridad Pública, la consideran una función, son: Campeche, Estado de México, Guerrero y Zacatecas;
- f. Entidad Federativa que no señala en su Constitución la categoría de la Seguridad Pública, pero en su Ley de Seguridad Pública, la considera un servicio, pero en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es Baja California;
- g. Entidad Federativa que en su Constitución Estatal no asigna categoría pero que en su Ley la define como un deber del Estado es Querétaro;
- h. Entidad Federativa que no señala en su Constitución la categoría de la Seguridad Pública, pero en su Ley de Seguridad Pública, la considera un servicio y una función, es Veracruz.

## 2.4. CONCEPTO DE POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO

### Policía Preventiva

El sentido etimológico del concepto de policía, proviene:

*“Del latín policía, y del griego politeia, que quiere decir el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes para un mejor gobierno.”<sup>79</sup>*

De acuerdo con la técnica de Buttgenbach, la palabra policía tiene dos acepciones:

1. *“En sentido general, designa a toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público;*
2. *En sentido restringido, entendiéndose que la policía tiene como objeto el mantenimiento del orden material y exterior.”<sup>80</sup>*

Derivado del concepto que aporta Buttgenbach, el término de policía puede tener dos acepciones, puesto que la observa desde dos sentidos diferentes, pero para un concepto más integral pueden observarse conjuntando a la

<sup>79</sup> <http://www.ipax.gob.mx/historiapol.html>, 2 de diciembre de 2009.

<sup>80</sup> BUTTGENBACH, André, Manual de Droit Administratif. Maison Larcier: Bruxelles, 1966. Sec. IV. Les Polices administratives. Págs. 437 y ss., Cit., por SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*; Ed. Porrúa, México 2003, página 590.

reglamentación, con su objeto, esta división que realiza el autor es acertada para poder así observar los elementos por separado y comprender los componentes reales de la acepción.

Serra Rojas, señala que puede entenderse a la policía administrativa como:

*“La policía preventiva—citadina o municipal--, es la primera línea de batalla en contra del desorden, la que detiene al delincuente in fraganti, que huye, al ebrio que escandaliza, la que sigue a las manifestaciones públicas para evitar daños sociales o excesos, la que impide los accidentes de los niños que imprudentemente juegan en las calles y la que recibe directamente las críticas a los gobiernos, la que tiene a su cargo la difícil tarea de la administración pública de mantener los tres elementos de convivencia social: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas.”<sup>81</sup>*

Este concepto que aporta Serra Rojas, se encuentra enfocado a las actividades que realiza la policía sin enfocarse claramente a decir lo que es la policía; sin embargo, hace referencia a los tres elementos de convivencia social, como son la tranquilidad, seguridad y salubridad pública como tarea del Estado a cargo de la policía lo que vincula a ambos, en las funciones que realiza esta última.

Eduardo Andrade Sánchez menciona lo que sigue en relación al concepto de policía:

*“La policía municipal, tiene un carácter preventivo, tiene por objeto preservar la vida, la integridad física y la tranquilidad de los habitantes del municipio y su misión es, prevenir la comisión de conductas que infrinjan los bandos de policía y buen gobierno fundamentalmente.”<sup>82</sup>*

Este autor destaca el carácter preventivo de la policía municipal, así también de las funciones u objeto de la misma, asimismo menciona la importancia de los bandos de policía y buen gobierno como fundamentación del actuar de la policía municipal.

González Fernández, aporta el siguiente concepto sobre policía preventiva:

*“La función de policía preventiva y vigilancia, la realizan los cuerpos policiacos, implica el patrullaje cotidiano, con el objeto de generar las condiciones necesarias para evitar la comisión de ilícitos, o para detener a los autores de conductas antisociales, que al hacerlo alteran la tranquilidad, paz y orden públicos que deben imperar en cualquier sociedad.”<sup>83</sup>*

En esta aportación, la naturaleza de la policía preventiva, hace referencia a las actividades que llevan a cabo los cuerpos de policía para lograr el objeto de la seguridad pública y con ello impere la tranquilidad, paz y orden público.

---

<sup>81</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*; Ed. Porrúa, México 2003, páginas 590-591.

<sup>82</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo J., Ob. Cit., página 240.

<sup>83</sup> GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, *La Seguridad Pública en México, en Los desafíos de la seguridad pública en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, UNAM, página 130.

## Concepto de Tránsito

El autor Añorve Baños, define el tránsito como:

*“La regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia que de los movimientos vehiculares y peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados.”<sup>84</sup>*

Por su parte, el autor Carlos Tabasso señala lo siguiente:

*“Si el tránsito no estuviera organizado y funcionara bajo un conjunto de dispositivos técnicos y jurídicos reconducibles al concepto de seguridad, reuniría las características de ambos, lo que tendría como resultado un conflicto sobre la vía por el espacio y el tiempo.*

*El tránsito peatonal-vehicular es la acción subjetiva de estar y desplazarse en la vía pública, que posee la característica de ser riesgoso debido a la interacción generada por la coexistencia de máquinas y personas en relación dinámica de contigüidad de espacio-temporal.”<sup>85</sup>*

De lo que señala este autor, puede entenderse que el derecho de la circulación consiste en el modo de organizar el espacio y el tiempo para que los participantes no entren en conflicto, de manera que sea posible proteger sus vidas y su patrimonio, y obtener un nivel aceptable de funcionalidad para satisfacer la infinidad de necesidades sociales e individuales. Para que esto resulte posible, es necesario que el Estado imponga normas en la sociedad.

Así también puede decirse que si la garantía de la libre circulación tuviera como fin la seguridad, el tránsito actual, simplemente no podría ser posible, ya que la participación en el tránsito constituye en sí mismo un riesgo. Es por ello que la norma jurídica procura la tutela de bien jurídicos como son la protección de la vida y la integridad de la persona, y secundariamente los bienes, la fluidez y rapidez del tránsito, como instrumento de interrelación social y económica.

La libertad de tránsito tiene implícito el principio de que todo lo que no está prohibido, está permitido; sin embargo, la libertad de tránsito se encuentra rigurosamente regulada, de tal manera que, como lo señala Carlos Tabasso, esto podría entenderse como:

*“El individuo puede ir a donde quiera y cuando quiera, pero debe hacerlo puntual y exactamente, del modo que se le ordena o cometerá una infracción y será sancionado.”<sup>86</sup>*

De lo anterior, se comprende entonces que las personas tienen garantizado su derecho de libre tránsito sin embargo, este va a estar supeditado a las normas

---

<sup>84</sup> AÑORVE BAÑOS, Manuel, Ob. Cit., pág. 100.

<sup>85</sup> TABASSO, Carlos; *Derecho del Tránsito*; Editorial Monte Video, Buenos Aires 1997, páginas 179-186.

<sup>86</sup> *Ibidem.*, página 87.

que se han creado para la protección de las demás personas y sus bienes. Es decir, que como en todo Estado, el individuo cede parte de su libertad para con ello garantizar el buen desarrollo de sus demás derechos y de sus libertades limitadas.

El tránsito está regulado por reglamentos de Tránsito que cada Entidad Federativa ha expedido con la finalidad no sólo de proveer el medio para que los individuos estén en posibilidad de hacer uso de esta libertad de tránsito, sino, para intentar proveerle medios que propicien el mayor nivel de seguridad.

La seguridad en el tránsito podría entenderse, como la minimización en la probabilidad de que ocurran siniestros, es por ello, que se han creado no sólo reglamentos que contienen obligaciones y prohibiciones, que hacen las veces de limitantes al derecho de circulación, sino también señalizaciones universalizadas que pretenden minimizar el riesgo.

Así también existen requisitos que son necesarios para que un vehículo pueda circular, como son el pago de impuestos, como la tenencia (en el caso de nuestro país) y realizar la verificación del vehículo, esto es, que se encuentre en las condiciones si no óptimas, sí en el mínimo aceptable para poder así garantizar la protección de los derechos de los demás.

Dentro de la seguridad vial, la conducta del hombre tiene trascendencia en el riesgo, pues como lo menciona el autor Carlos Tabasso:

*“La conducta del hombre continúa siendo el motor causal fundamental, es por ello, que todos los conductores y peatones deben comportarse de tal manera que no constituyan un peligro o estorbo para la circulación.”<sup>87</sup>*

A nivel Internacional se ha creado un lenguaje vial consistente en la señalización mediante carteles, semáforos y marcas en la vía pública, ideal para la seguridad, puesto que ordena el flujo, previene y restringe el riesgo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 11, señala lo siguiente:

Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración,

---

<sup>87</sup> *Ibidem.*, páginas 189 y 191.



inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

El artículo en comento hace referencia al derecho de tránsito someramente, sin embargo, se ahonda más al respecto en los Reglamentos de Tránsito de cada Entidad Federativa.

El autor Miguel Carbonell, señala que de acuerdo con el Pleno de la Corte, la libertad de tránsito se entiende que no consiste en el libre tránsito de un automóvil, sino al ente individual; como se observa en la siguiente tesis:

*“GARANTÍA DE LIBRE TRÁNSITO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO SE VULNERA CON EL EMBARGO PRECAUTORIO DE VEHÍCULO AUTOMOTOR.*

*La garantía de libertad de tránsito que se prevé en el artículo 11 constitucional comprende el derecho que goza todo individuo para desplazarse por el territorio nacional, sin necesidad de autorización o permiso previo de la autoridad, pasaporte o salvoconducto, carta de seguridad o cualquier otro requisito semejante; así como la libertad para entrar y salir del país, sin autorización o permiso previo, no puede estimarse transgredida, por el hecho de que la autoridad fiscal haya ordenado y efectuado el embargo precautorio sobre el vehículo automotor que defiende el quejoso, en virtud de que con dicho embargo no se restringe la garantía de libre tránsito.”<sup>88</sup>*

Al respecto el maestro Carbonell señala que entonces el derecho de tránsito consiste:

*“Caminar a donde se quiera, sin poder utilizar para ejercer ese derecho cualquier objeto.”<sup>89</sup>*

Otra tesis que sirve para comprender el derecho de tránsito, pero a nivel municipal es la que tiene el rubro siguiente:

*“TRÁNSITO, SERVICIO DE. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA MUNICIPAL Y NO ESTATAL.*

*De conformidad con los artículos 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General de la República; 113 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca y 140, fracción VIII, de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca,...De forma que corresponde a los Municipios la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito, en su ámbito de jurisdicción, a fin de que este servicio sea prestado de manera continua, uniforme, permanente y regular... no implica que el particular tenga la libertad de transitar en su vehículo autorizado sin observar las medidas de control emitidas por la autoridad municipal, dado que el Municipio goza de la competencia legal para puntualizar la forma en que debe realizarse el tránsito del vehículo...”<sup>90</sup>*

Lo anterior, confirma la idea de los requisitos y lineamientos establecidos para el ejercicio concedido en el artículo 11. Derivado de lo tratado para el tránsito, propongo el siguiente concepto de tránsito:

---

<sup>88</sup> IUS 2009, disco compacto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; No. de Registro: 187975, Materia Administrativa.

<sup>89</sup> <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1408>, 4 de febrero de 2011, CARBONELL, Miguel; *Los Derechos fundamentales en México*; páginas 191-193, UNAM.

<sup>90</sup> IUS 2009, disco compacto, Suprema Corte de Justicia de la Nación, No. de Registro 182279, Materia Administrativa.

Derecho reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 11; garantía constitucional y por tanto de carácter público, que tiene como objeto regular la circulación en la vía pública de peatones y de los conductores de vehículos, tiene como finalidad la seguridad pública, el orden público, la tutela de la vida y el patrimonio de los individuos, mediante la creación de normas plasmadas en reglamentos.

## 2.5. ANTECEDENTES DE LA POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO

### Policía Preventiva

#### Antecedentes prehispánicos de la Policía Preventiva

El primer antecedente de la policía en México es con los aztecas, en esta cultura, la policía se desarrolló de la siguiente forma:

*“La función preventiva, era desempeñada por los contecpam pixquex, quienes cuidaban el orden y vigilaban a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales. También existió la figura de los Topilli o topiles, los cuales desempeñaron la función persecutoria, aprendían a los delincuentes presentándolos de inmediato a la autoridad competente, bien podría entenderse como el equivalente a la policía judicial.”<sup>91</sup>*

Este antecedente, se refiere a la policía preventiva y al equivalente de la policía judicial, sin embargo lo relevante para la presente tesis es la figura de los contecpam pixquex, por ser quienes cuidaron del orden y vigilaron a todos los sujetos, funciones que actualmente desempeña la policía municipal, es decir, las acciones de prevención para mantener el orden. Cabe mencionar la importancia de la gran civilización azteca, por las visiones sociales tan avanzadas, por mencionar solo un aspecto, ya que fueron eruditos en casi todas las áreas del saber.

#### Antecedentes Coloniales de la Policía Preventiva

Durante la Colonia, surge la figura de los “guardafaroles” o “serenos”, con funciones de vigilancia y mantener la iluminación de la ciudad, realizando rondines en el área asignada, prestando auxilio a aquellos que lo requirieran o solicitaran, su labor comprendía desde dar avisos a las autoridades de las catástrofes vecinales hasta guardar su área de malhechores y delincuentes.

Otro antecedente colonial es el siguiente:

---

<sup>91</sup> GARCÍA LUNA, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la policía en México*, Copyright, 2006, México, páginas 25-28.

*“En 1612 en una ordenanza dictada por Fray García Guerra, Virrey de la Nueva España, es empleado por primera ocasión el término “policía”, según la cual tenía funciones de mirar por la decencia y limpieza de la ciudad y buen gobierno de política.”<sup>92</sup>*

Es de capital importancia mencionar que en un principio las funciones que tuvo a su cargo la policía fueron precisamente de cuestiones sanitarias y políticas, ya que se pretendió que la nueva España tuviera un aspecto decente y se invirtió mucho, tanto capital financiero como humano para el buen aspecto de esta, es por ello que las funciones que tuvo la policía son totalmente distintas a las actuales. Sin embargo fue el principio y evolucionó para adquirir el carácter preventivo que tiene actualmente la policía municipal.

Surgió tiempo después una figura jurídica, denominada bando de policía y buen gobierno, que permanece hasta nuestros días, tuvo como función el regular las responsabilidades mutuas entre ciudadanos y autoridades, con apartado referente a la represión de delitos, es decir a la imposición de pena al que cometiere algún delito. Esta figura jurídica es vital, puesto que las actuaciones de la policía en razón de sus funciones en los Municipios derivan en gran parte de los bandos de policía y buen gobierno, los cuales son expedidos por las autoridades municipales, y continúan regulando las actividades de la sociedad; en la actualidad, cuentan con un apartado referente a faltas administrativas.

No debe perderse de vista que la policía municipal no tiene carácter de autoridad municipal, es más bien, un órgano perteneciente a la Administración Pública Municipal.

## Antecedentes de la Policía Preventiva en la Independencia

Durante la proclamación de la Independencia, se mantuvo la organización de las leyes Españolas.

## **Las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz**

Las sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz iniciaron el 24 de septiembre de 1810, tuvieron como resultado la Constitución de Cádiz que se promulgó en 1812. El autor Hernández Sánchez relaciona el artículo 319 de dicha Constitución con la noción de policía:

*“Título VI. Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos  
Capítulo I. De los Ayuntamientos*

*Artículo 319. Estará a cargo de los Ayuntamientos:*

*Primero. La policía de salubridad y comodidad.*

---

<sup>92</sup> Autor desconocido, cfr. Productores Gobierno Virreinal, Archivo General de la Nación/Instituciones Coloniales, Exp. 33, volumen 8 fojas, 1611-1612.

*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.*<sup>93</sup>

Se hace referencia en esta parte a la policía de salubridad y comodidad, debido a que como se ha mencionado, constituye un antecedente de la policía municipal, puede observarse que se atribuye a los ayuntamientos auxiliar al alcalde en lo relativo a la seguridad pública, lo cual implica, la actuación de la policía municipal, aunque fuese sólo en lo relativo a lo anteriormente mencionado, pero bien podrían ser relacionados con la seguridad de las personas al buscar la salubridad y su comodidad coadyuvando con ello a la conservación del orden público, ya que se requiere de estos factores para lograr dicho orden.

### **Constitución de la Monarquía Española**

Este ordenamiento se refiere a la competencia de los Municipios por materia, fue expedido por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española en Cádiz el 18 de marzo de 1812, que dispuso lo siguiente:

*“Art. 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.*

*Art. 321.- 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.*<sup>94</sup>

Durante 1822 surge la organización de la Milicia cívica que fue una mezcla de funciones de policía pública y policía de seguridad.

El Archivo General de la Nación cuenta con una circular del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, según la cual, en 1826 mediante decreto del Congreso General, dispone se establezca en la capital de México un cuerpo de policía municipal de celadores públicos y que cuente con un reglamento; así mismo se adjuntó el reglamento correspondiente a las fuerzas de seguridad pública. La copia de dicho decreto fue remitido a los gobernadores de las distintas entidades. Dicho cuerpo de policía municipal se encargó de la vigilancia del área urbana, fue el primer cuerpo que utilizó uniformes y una placa, que contenía la leyenda “Seguridad Pública”.

Este antecedente es de la policía de la ciudad de México, y fue el primer cuerpo policiaco al que se le establece una reglamentación y se le denominó como

---

<sup>93</sup> HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Alejandro, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Las Cortes de Cádiz*, Ediciones del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Segunda Edición, México 1980, Congreso de la Unión, página 459.

<sup>94</sup> HIGUERA BERNAL, Gilberto, Ob. Cit., página 315.

seguridad pública, características relativas de las funciones de policía municipal como es la vigilancia del área urbana. En una aseveración sobre la que se envió copia a los gobernadores de las entidades, posiblemente con la finalidad de que se prepararan para adoptar dicha figura.

El autor Barrón Cruz, como antecedente de policía señala:

*“En 21 de diciembre de 1828, se emite el Reglamento para el servicio de Cuerpo de Celadores Públicos por la noche, expedido por José María Tornel; el cual podía estar a disposición del cuerpo de dragones y conjuntamente realizar el patrullaje en la ciudad.”<sup>95</sup>*

En 1838, se expidió el reglamento de vigilantes o cuerpo de policía montado, nocturno o diurno, orientados a la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. Esta policía se encargó del cuidado de las calles y de las personas y su patrimonio, tuvo como función la prevención y represión del delito, con el objeto de conservar el orden en turnos diurnos y nocturnos

### **Proyecto de Reforma 1840**

El autor Tena Ramírez al referirse al Proyecto de Reforma de 1849, relaciona el siguiente artículo con el término de policía:

Cumpliendo con la voluntad de la Nación Mexicana, el Congreso establece:

*“Sección Cuarta*

*De los Ayuntamientos*

*Art. 150. Los ayuntamientos se renovarán por tercios cada dos años, y estará a cargo de ellos en sus demarcaciones respectivas:*

*La policía de salubridad, comodidad y ornato: el cuidado de las cárceles, los hospitales y casa de beneficencia, que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza, que se paguen con los fondos del común...; todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.”<sup>96</sup>*

De este antecedente que atribuye facultades a los ayuntamientos puede relacionarse a la policía de salubridad, comodidad y ornato, porque como ya se mencionó en antecedentes arriba citados, las funciones que tuvo la policía en un principio se referían al cuidado de la ciudad y puede bien observarse en este antecedente que se le atribuyó el cuidado de las cárceles ya más relacionado a la seguridad pública para preservar el orden.

---

<sup>95</sup> BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Policía y Seguridad en México*, Edición a cargo del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2005, página 96.

<sup>96</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Ob. Cit., páginas 283 y 284.

## **Bases Orgánicas de la República Mexicana**

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana se expidieron en el año 1842 por la H. Junta Legislativa, y fueron sancionadas en 1843 por el Supremo Gobierno Provisional. El autor Higuera Bernal relaciona el artículo 134 de estas Bases Orgánicas con la noción de policía:

*“Art. 134.*

*X. Las Asambleas departamentales tendrán entre otras facultades, la de hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.*

*XIX. Decretar la fuerza de policía que debe haber en el Departamento, y reglamentar su servicio, que se reducirá a conservar el orden, cuidar de la seguridad pública, y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades políticas y judiciales. Esta fuerza no gozará de fuero, y deberá estar distribuida en las poblaciones en proporción a sus necesidades.”<sup>97</sup>*

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, se redujeron las actividades de las fuerzas de policía de cuidar el buen aspecto de la ciudad que se dividió en departamentos con la finalidad de tener mayor eficacia, a únicamente conservar el orden, cuidar de la seguridad pública y auxiliar en los mandatos de las autoridades políticas y judiciales; dichas facultades permiten observar cómo han ido adquiriendo las características propias de la policía preventiva actual.

El 20 de julio de 1848 José Joaquín de Herrera, mediante decreto creó la Guardia de policía, con estructura militarizada de mil hombres y más tarde la Guardia nacional conformada por ciudadanos como copia de los modelos francés y español.

## **Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana**

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana es emitido el 15 de mayo de 1856. El autor Tena Ramírez relaciona la noción de policía con el siguiente artículo del Estatuto:

*“Sección novena*

*Gobierno de los Estados y Territorios*

*Art. 115. Son obligaciones de los gobernadores:*

*I. Cuidar de la conservación del orden público.*

*XXI. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución.”<sup>98</sup>*

---

<sup>97</sup> HIGUERA BERNAL, Gilberto. Ob. Cit., página 319.

<sup>98</sup> TENA RAMÍREZ, Ob. Cit., páginas 514-515.

Derivado del estatuto orgánico puede observarse la categoría de la policía al encontrarse bajo el mando del gobernador para la conservación del orden público, como objeto de su institución y de su propia naturaleza.

En 1854, el ministro de gobernación Ignacio Aguilar transcribe el decreto de Antonio López de Santa Anna por medio del cual suprimía las ocho jefaturas hasta entonces existentes por una superintendencia de policía, con funciones de policía pública y propuso la creación de una policía secreta. Sin embargo esta figura del superintendente no duró mucho tiempo ya que para el 9 de noviembre del mismo año, por decreto fue suprimida.

Uno de los antecedentes es la figura del Inspector General de Policía, la cual se dio en el Distrito Federal, lo menciona el autor Barrón Cruz, como sigue:

*“El 1861, se crea la Inspección general de policía, seguía el modelo de Santa Anna. Benito Juárez expidió un decreto por medio del cual creó el cargo de Inspector General de Policía del Distrito Federal, el cual tendría como obligaciones el mantener el orden público, vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno, perseguir con toda actividad a los ladrones y malhechores.”<sup>99</sup>*

La importancia de este antecedente es precisamente las funciones que tuvo la policía de la municipalidad de la ciudad de México, al referirse a la observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno, que son atribuciones propias de la policía preventiva, es decir, la municipal.

Uno de los datos más relevantes referentes a los antecedentes de la policía preventiva es el decreto sobre la organización de la fuerza de policía y seguridad pública preventiva del 26 de Marzo de 1864, el cual estableció lo siguiente:

*“Palacio Imperial, México  
Cuarenta años de convulsiones políticas y anarquía han desquiciado el edificio social é introducido en todos los ramos de la Administración Pública el desorden y la desmoralización, relajando al mismo tiempo los soportes del poder y en el pueblo los hábitos de obediencia...”*

*...Uno de los objetos que han llamado particularmente su atención, es la necesidad de establecer una policía preventiva que evite los delitos ó los reprima, y que con el apoyo de la eficaz cooperación y vigilancia de las autoridades se conserve el órden y se den todas las garantías posibles de seguridad á los habitantes tanto en sus propiedades como en sus personas, acostumbrándolos á la vez á la obediencia y á que cada uno cumpla con sus respectivos deberes y obligaciones, únicos medios de asegurar la paz y el bienestar de todos...”<sup>100</sup>*

El 26 de marzo de 1864 se publica el decreto de creación y organización de la Guardia civil y al servicio de policía municipal y de seguridad de la ciudad de México. Y en mayo del mismo año, se establecen las figuras de comisario central y comisario de policía, a las que se les asignaron atribuciones específicas. Para el comisario de policía destacan las siguientes:

<sup>99</sup> BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, Ob. Cit., página 120.

<sup>100</sup> Autor Desconocido, cfr. Archivo General de la Nación/Instituciones Gubernamentales: época moderna y contemporánea/Administración Pública Federal / S. XIX/ Gob. Siglo XIX/ Segundo Imperio (136), Exp. 14.

*“... vigilar el cumplimiento de las ordenanzas de policía, de seguridad de las calles y la observancia de los reglamentos de salubridad.”<sup>101</sup>*

Este decreto constituye el antecedente más importante para la policía preventiva, puesto que de acuerdo con él, es el 26 de marzo de 1864, cuando se hace del conocimiento de la población la necesidad de establecer una policía preventiva, señalando como principal finalidad conservar el orden que se encontraba en peligro por las múltiples convulsiones políticas; asimismo con el objeto de evitar y prevenir delitos, y el propósito de asegurar la paz y el bienestar del pueblo y gobierno.

Resulta de capital importancia hacer mención que a la implementación de la policía preventiva, ya comprendía en la seguridad a sus habitantes, el aspecto personal y el patrimonial garantizándolos mediante la conservación del orden público, situación que se previó podría lograrse con la participación conjunta de la policía preventiva, autoridades y habitantes comprometiéndolos en el cumplimiento de sus deberes.

En la misma fecha, por decreto, se da la creación de la Guardia Civil al servicio de la policía municipal y de seguridad de la ciudad de México, en cumplimiento de dicho decreto, respecto a la organización, se crea la figura del comisario al que se le atribuyó el cumplimiento de las ordenanzas de policía y de seguridad de las calles, con el objeto de preservar el orden público.

Maximiliano de Habsburgo decretó la ley sobre policía general del imperio, creó Guardias Municipales y constituyó el primer esfuerzo de la época por construir una reglamentación integral de la función policial mexicana. Al respecto el autor Barrón Cruz señala que:

*“En diciembre de 1865 se publica en el Diario del Imperio la Ley sobre la Policía General del Imperio, la cual sería desempeñada en los departamentos y municipalidades bajo la dirección de los prefectos y alcaldes, los primeros tendrían funciones propias de la policía general y a los segundos, bajo la vigilancia de los primeros les corresponde la policía municipal.”<sup>102</sup>*

De tal antecedente se rescata el hecho de que corresponde a los alcaldes de las municipalidades lo correspondiente a la policía municipal, ya como función, por decreto imperial.

Para 1868 se crea la institución de jefes políticos encargados de la administración pública de cada distrito y tenían bajo su mando a las autoridades y fuerzas armadas, teniendo facultad de girar órdenes de arresto y poner a los detenidos a disposición del Juez. Funcionó como un control político, convirtiéndose en el pilar político de la dictadura de Porfirio Díaz.

---

<sup>101</sup> Autor Desconocido, cfr. Archivo General de la Nación/Instituciones Gubernativas: época moderna y contemporánea/Administración Pública Federal/Ministerio de Gobernación, Exp. 72.

<sup>102</sup> BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, Ob. Cit., página 126.



La creación de la policía rural o “los rurales”, primera policía federal, una fuerza de presencia y vigilancia destinada a combatir a bandidos de caminos de las diferentes regiones del país. Sin embargo fueron utilizados por Porfirio Díaz como su policía especial, durante sus periodos presidenciales (25 de mayo de 1877 a 1° de diciembre de 1880 y del 1° de diciembre de 1884 al 25 de mayo de 1911). Igualmente durante el porfiriato, comienza la profesionalización de la policía. En 1908, se crea la policía Judicial, pero al igual que la policía rural tenía como prioridad asegurar la tranquilidad del Estado y la represión de sus adversarios.

Durante 1912, bajo el gobierno de Francisco I. Madero, la policía quedó en manos del ejército, debido a la situación por la que atravesaba el país, pero con el triunfo de la revolución, en 1920, con Álvaro Obregón, se decreta la Ordenanza General para los cuerpos de Policía, que instituyó la gendarmería con funciones de policía preventiva y judicial, figura que evolucionó hasta la Policía del Departamento central y la policía de seguridad, del Distrito Federal.

Del siguiente antecedente lo importante para la presente tesis, es lo relativo a la prevención de infracciones a los reglamentos de policía, administrativos o de buen gobierno, por ser precedentes de las actuales funciones de la policía preventiva. Como lo señala el autor Barrón Cruz como sigue:

*“El 30 de diciembre de 1921 se publica el reglamento al que debían sujetarse los gendarmes para el servicio de la ciudad, en el cual se estableció que el gendarme de a pie formaría parte de la Policía Preventiva, por lo tanto, tenía como función principal prevenir la comisión de delitos o faltas. Los delitos considerados como la infracción voluntaria de la Ley Penal mientras que las faltas eran infracciones a los Reglamentos de policía, administrativos o de buen gobierno.”<sup>103</sup>*

Otro antecedente relativo a la policía preventiva, es el siguiente, que relaciona el autor Barrón Cruz por considerar que el Distrito Federal ha sido pionero en instituir ordenamientos relativos en este tema:

*“El 22 de septiembre de 1939, Lázaro Cárdenas promulga el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el cual estableció como objeto de la policía preventiva el mantener el orden y la tranquilidad públicos, protegiendo la vida e intereses de la sociedad, en consecuencia su obligación oficial es de vigilancia y defensa social para prevenir la peligrosidad..., proyectará también sus actividades en la prevención y represión de las faltas e infracciones a los reglamentos, disposiciones y órdenes administrativas en que se interese el orden público, la moral, las buenas costumbres y la economía del Estado.”<sup>104</sup>*

En este reglamento se establece claramente las atribuciones de la policía preventiva, en relación con lo señalado en el artículo 21 constitucional.

---

<sup>103</sup> *Ibidem.*, página 171.

<sup>104</sup> *Ibidem.*, página 182.

El autor Antonio de Jesús Mendoza Mejía relaciona el siguiente antecedente como el reglamento que mayor vigencia ha tenido:

*“Al triunfo de la Revolución, el Ayuntamiento de la Ciudad de México instituyó la gendarmería, que fue organizada en 1925 bajo un nuevo reglamento, el cual fue derogado en 1928 por uno que se mantendría vigente hasta 1941, cuando lo sustituyó el que actualmente se encuentra en vigor.”<sup>105</sup>*

El 31 de diciembre de 1954 se publica la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, en la cual otorga a las policías preventivas, de tránsito y cualquier otra del Distrito y Territorios Federales el carácter de auxiliares de la Policía Judicial.

Es hasta el 11 de julio de 1970 que se crea normatividad para policía preventiva, el reglamento de faltas de policía. De 1970, es hasta el 14 de enero 1983, que se publican el acuerdo mediante el cual se reestructuran las policías: Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal y Preventiva del Distrito Federal, y el decreto que reforma diversos artículos del Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal. El siguiente año, el 6 de julio de 1984 se crea un Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

En 1995 se crea la Ley de la Policía Federal Preventiva y el 26 de abril de 2000 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

Por lo que se refiere a antecedentes de Policía es todo lo que se tratara al respecto.

## **2.6. RÉGIMEN JURÍDICO**

El régimen jurídico constituye la fundamentación de cualquier concepto y figura jurídica, es este caso, me referiré a los instrumentos jurídicos que tienen el objeto de regular la seguridad pública.

### **2.6.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La Carta Magna es la norma jurídica fundamental, de tal manera, que en su articulado se establecen los lineamientos de los que derivan los ordenamientos jurídicos aplicables a la seguridad pública en los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>105</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/32/pr/pr20.pdf>, consultado el 4 de mayo de 2011, MENDOZA MEJÍA, Antonio de Jesús, *La Constitución como Norma para Regular a las Policías*.

El artículo 21 constitucional por su importancia en el tema, será el único que transcribiré completamente, los demás artículos los abordaré parcialmente, sólo en cuanto se relacionen con el tema en cuestión.

Primeramente me referiré al artículo 21, por ser la base constitucional de la seguridad pública, que a la letra dice:

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

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

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

- a)** La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b)** El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c)** La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d)** Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e)** Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas

y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

De este artículo entiendo que la seguridad pública es una función pública a cargo de la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios. Implica la prevención de delitos; investigación y persecución para hacerla efectiva y la imposición de infracciones administrativas.

Señala además que las instituciones de seguridad pública se regirán por principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto. Asimismo el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deben coordinarse para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y que conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Artículo 31.-** Son obligaciones de los mexicanos:

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este artículo se relaciona por la importancia de las contribuciones en que hacer del Estado, y la facultad de los tres niveles de gobierno de percibir las; la relación de las contribuciones con la seguridad pública será analizada ampliamente en el capítulo quinto del presente trabajo.

**Artículo 39.-** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El artículo 39 constitucional se cita en razón de lo importante que es que la soberanía nacional resida en el pueblo y que el poder público dimane de éste mismo y se instituya en su beneficio.

**Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Se encuentra íntimamente relacionado este artículo con el artículo 115 constitucional, en lo que se refiere a los Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior.

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

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

En materia de seguridad pública, la fracción XXIII de este artículo tiene gran importancia porque es la que señala como facultad del Congreso expedir las leyes de coordinación en los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública de conformidad con lo señalado en el artículo 21 constitucional. Resultado de esta facultad es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

**I.** Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...

Este artículo se relaciona por la facultad del Presidente para promulgar y ejecutar las leyes que expida en Congreso, en este caso las que interesan a este trabajo de investigación son las relacionadas con la seguridad pública.

**Artículo 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado.

Este artículo permite observar la organización de la administración pública federal, en este caso la que interesa es la Secretaría de Seguridad Pública, a la que se le establecen facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A continuación transcribo fragmentos del artículo 115, base constitucional del Municipio, el cual se trata, en razón de que la seguridad pública se aborda en este trabajo de investigación como facultad de los municipios mexicanos:

**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...;

**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...;

**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 (sic)
- 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.

**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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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:

...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;

**VII.** La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del

Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

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

En concordancia con el artículo 21 constitucional, el artículo 115 fracción III inciso h, señala que la seguridad pública se encuentra a cargo de los municipios. Otra de la fracciones de relevancia para la seguridad pública es la fracción V inciso b, que se refiere a las aportaciones federales de conformidad con lo que determinen las legislaturas locales, situación que se trata en el capítulo quinto.

### **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

Derivado del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emana la ley Reglamentaria de éste artículo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

En concordancia con el artículo 21 constitucional, del cual es reglamentaria, esta ley, en su artículo segundo define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios y señala la finalidad es ésta como sigue:

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

La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas,

Para cumplir con los fines de la seguridad pública el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en dicha ley.

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

La integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública hace referencia a las instancias de coordinación y sus competencias. El sistema se integra de la siguiente forma de acuerdo con el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública:

- El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y de definición de políticas públicas;
- La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
- El Secretariado Ejecutivo del Sistema.
- El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

Así también dicha ley cuenta con un capítulo de las obligaciones y las sanciones para los integrantes de las Instituciones seguridad pública.

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, se establecen en el artículo 40 de la ley, una serie de obligaciones para los integrantes de las instituciones de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

- Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;

- Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables;
- Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;
- Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aún 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 particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;
- Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;
- Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública;
- Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;
- Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;
- Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente;
- Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la

petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda.

Éstas son sólo algunas de las obligaciones contenidas en el capítulo alusivo.

Por lo que se refiere a las sanciones, el artículo 44 señala lo siguiente:

**Artículo 44.-** Las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los estados establecerán las sanciones aplicables al incumplimiento de los deberes previstos en esta ley, los procedimientos y los órganos competentes que conocerán de éstos. Las sanciones serán al menos, las siguientes:

- a. Amonestación
- b. Suspensión
- c. Remoción

Cuenta con un capítulo para la profesionalización y carrera policial, otro más para el régimen disciplinario, el cual se sujetará a los principios establecidos en la Constitución Federal, la Ley en análisis y ordenamientos aplicables.

Tiene un título que trata el tema de información sobre la seguridad, un capítulo de registro administrativo de detenciones; un registro nacional de personal de seguridad pública y otro para el registro nacional de armamento y equipo.

Otro de los puntos importantes de esta ley es el que se refiere a la participación de la comunidad que establece mecanismos para que la sociedad tenga una participación activa en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Un título de gran importancia es el que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos pudiendo ser de carácter administrativo, civil o penal.

El título Décimo, de los fondos de ayuda federal que son determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se distribuyen con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional a las Entidades Federativas y Municipios para la seguridad pública. Este tema será abordado en el capítulo quinto con más detalle.

Asimismo dicha ley dedica un el título décimo segundo a los servicios de seguridad privada, denominándolos como auxiliares de la seguridad pública, siendo este título relevante en los razonamientos vertidos en los subsecuentes capítulos.

Lo mencionado sobre esta ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, se complementa en el capítulo tercero.

## **2.6.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESTATAL**

Las Constituciones Estatales son un orden normativo que regula la organización política-administrativa de un territorio determinado y una sociedad específica; siempre observando que no puede contravenir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; están conformadas por títulos y capítulos que contienen garantías individuales y sociales, así como la organización de sus poderes y de los órganos, así como facultades y obligaciones.

En el entendido de que el presente trabajo de investigación no tiene como objetivo el análisis de cada una de las Constituciones Estatales vigentes, solo hago mención de las que discrepan en el contenido concerniente a la seguridad pública, y son:

- La Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo 79, en el que enuncia los servicios y funciones a cargo de los Municipios, aun no señala a la seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo mismo sucede con el Estado de Veracruz, en el artículo 71 de su Constitución estatal.
- La Constitución Política del Estado de Querétaro ni siquiera menciona la seguridad pública.

Como se puede observar en los antecedentes del artículo 21 constitucional hasta antes de la reforma de fecha 18 de junio de 2008, existían diversos supuestos en las Constituciones Estatales, pues variaban respecto a la concepción de la seguridad pública, pero ahora señalan a la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, entonces señala que es una función, razón por la cual no hay más que agregar.

### **Leyes locales en materia de Seguridad Pública**

Las leyes locales pueden definirse como el resultado de un proceso legislativo de poderes estatales, es decir, de las legislaturas de las Entidades Federativas, que son aplicables solo en el territorio de dicha entidad, y en determinada materia.

Por lo que hace a la Ley de Seguridad Pública de cada Entidad, existe uniformidad al considerar a la seguridad pública como función del Estado, sin embargo, existe el particular caso del Estado de Tabasco que en la Ley de Seguridad Pública en el artículo 3, señala:

El servicio de seguridad pública es una función de interés general y carácter prioritario que coordinadamente prestarán el Estado y los ayuntamientos, cada uno con sus propios recursos, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado, de la presente Ley, y demás ordenamientos legales aplicables.

De la cita de este artículo considero que la redacción de este es confusa al señalar que “el servicio de seguridad pública es una función...”, puesto que utiliza servicio y función de manera indistinta.

Igualmente en las leyes locales de seguridad pública como se observa en los antecedentes del artículo 21 constitucional la concepción de la seguridad pública podía ser como servicio público, como función pública o como ambos, sin embargo después de la reforma de fecha 18 de junio de 2008, se uniformó el criterio pues se observa a la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, es decir una función pública.

### **2.6.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL**

Cada entidad federativa, aún con sus peculiaridades requiere de una ley orgánica para sus municipios, en la que establezca las normas jurídicas que regularán la organización y funcionamiento interno de éstos. De conformidad con lo establecido en las constituciones y leyes estatales, para no encontrarse en supuestos de inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad.

La ley orgánica municipal regula distintos rubros pero se pueden englobar en los siguientes cuatro:

- Disposiciones Generales,
- Gobierno Municipal,
- Administración Pública Municipal, centralizada y paramunicipal; y
- Hacienda Municipal

Por regla general las leyes orgánicas municipales independientemente de que cada entidad federativa sea diferente, de acuerdo con el autor Maximino N. Gámiz, debe contener lo siguiente:

1. *“La mención de que cada municipio conservará su extensión y los límites asignados en la ley de división territorial del estado.*
2. *Los nombres de los municipios y de las cabeceras municipales respectivas.*

3. *Los requisitos y procedimientos para la suspensión y creación de nuevos municipios como atribución del Congreso del estado.*
4. *Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento...*
5. *Obligatoriedad de que se expida bando de policía y buen gobierno...*
6. *Los servicios públicos municipales...*<sup>106</sup>

#### 2.6.4. REGLAMENTOS MUNICIPALES

##### Reglamentos

El autor Castrejón García, define al reglamento administrativo como:

*“Una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa”*<sup>107</sup>

El reglamento de acuerdo con la teoría de las funciones del Estado viene a ser formalmente administrativa y materialmente legislativa, que coadyuva en la aplicación y ejecución de la ley al constituirse como regla general.

Es como acertadamente el autor Serra Rojas expone:

*“El artículo 16 de la Constitución no faculta para que la autoridad administrativa pueda expedir reglamentos sin sujeción a una ley, puesto que si así fuera se rompería con el principio de reserva de ley; así también intenta esclarecer que gubernativo se utiliza como sinónimo de administrativa y la de policía se refiere a las infracciones ciudadanas o municipales. Y que correspondería a los reglamentos sólo tratar los detalles de la aplicación de la propia ley.”*<sup>108</sup>

No todas las Entidades Federativas cuentan con un Reglamento de la Ley de Seguridad Pública Estatal; las únicas Entidades Federativas que cuentan con el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública Estatal son Puebla, San Luis Potosí y Sinaloa. El Reglamento de la Ley de Seguridad Pública de Sinaloa es en materia de operación, organización y funcionamiento de la policía estatal preventiva.

---

<sup>106</sup> [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/arroy\\_m\\_a/capitulo5.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/arroy_m_a/capitulo5.pdf) consultado el 3 de mayo de 2011, Maximino N. Gámiz Parral. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Ed. UNAM. México, 1990. P.326, Cit. en página 12.

<sup>107</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino. E., *Derecho Administrativo I*; Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002, página 351-352.

<sup>108</sup> SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo, Tomo I*, Editorial Porrúa, México 1984., Cit., por Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2004, página 205.



Las Entidades Federativas que sólo cuentan con Reglamentos Internos para su Secretaría de Seguridad Pública son Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Veracruz.

Las Entidades Federativas que no cuentan con reglamentación a la Ley de Seguridad Pública son Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Las Entidades no mencionadas en los anteriores párrafos tienen reglamentos interiores ya sea del Consejo Estatal de Seguridad Pública o del Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado o la Comisión de Dictamen, Protección Civil, entre otros.

De acuerdo con el autor Valencia Carmona el régimen jurídico municipal puede definirse de la siguiente forma:

*“Las leyes locales que expidan las legislaturas en materia municipal tendrán por objeto establecer “las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo”.*

*La justicia administrativa municipal deberá manifestarse en una regulación jurídica más apropiada, que establezca claramente los límites de la autoridad y brinde mayor seguridad jurídica a los gobernados.”<sup>109</sup>*

Derivado de la autonomía que han adquirido los Municipios al pasar de los años, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los ayuntamientos de forma explícita distintas facultades entre las cuales se encuentran la expedición de ordenamientos que tengan que ver con la vida en el Municipio, como son el bando de policía y buen gobierno, reglamentos municipales y circulares, éstos últimos como comunicación interna de la Administración Pública municipal mientras los dos primeros se refieren a las autoridades y gobernados.

De conformidad con el artículo 115 fracción II párrafo segundo constitucional los ayuntamientos tienen la facultad de expedir reglamentos los cuales. De acuerdo con el autor Valencia Carmona los reglamentos municipales consisten en:

*“Un conjunto de normas generales que deben aprobarse en sesión de cabildo y darse a conocer a la ciudadanía. Los reglamentos son muy necesarios para organizar el ayuntamiento, regular las actividades municipales y señalar a los particulares los derechos y obligaciones que les corresponden.”<sup>110</sup>*

---

<sup>109</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México 2003, página 170.

<sup>110</sup> *Ibidem.*, página 174.

Los reglamentos municipales tienen como fundamento constitucional el artículo 115, fracción II párrafo segundo, que a la letra dice:

**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:

**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.

De acuerdo con el autor Salvador Valencia Carmona, los reglamentos municipales se van a diferenciar de acuerdo con su finalidad y éstas pueden ser las siguientes:

1. *“Regular la organización y funcionamiento interno del ayuntamiento;*
2. *Regular la organización y funcionamiento de la administración municipal;*
3. *Normar los servicios públicos y las formas en que se prestan, y para regular las actividades de los particulares.”<sup>111</sup>*

La única Entidad Federativa que cuenta con un reglamento de Seguridad Pública Municipal es Nuevo León en el municipio de Santiago. Todas las demás no cuentan con reglamentos municipales para seguridad pública.

### **2.6.1. BANDOS MUNICIPALES**

El autor Nava Negrete, define al bando municipal como sigue:

*“El ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la*

---

<sup>111</sup> Ídem.

*administración y de los particulares; y prevé las sanciones administrativas por las acciones que infrinjan sus disposiciones.”<sup>112</sup>*

El fundamento constitucional de los bandos municipales el artículo 115, fracción II párrafo segundo, antes citado.

Sin embargo, aun cuando los ayuntamientos cuentan con la facultad de expedir los bandos municipales, lamentable resulta la realidad jurídica de los municipios pues pocos son los que tienen bando de policía y buen gobierno, lo cual permite observar el gran retraso en el que se encuentra la legislación municipal.

## **2.6.2. CIRCULARES**

El fundamento constitucional de estas disposiciones municipales de carácter administrativo es el artículo 115, fracción II párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

El autor, Valencia Carmona, señala que las circulares:

*“Contienen instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los inferiores para especificar interpretaciones de las normas, decisiones o procedimientos. Las circulares pueden ser internas, si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de las unidades administrativas, o externas, si van dirigidas a particulares.”<sup>113</sup>*

Es todo lo que hace al régimen jurídico de la seguridad pública en este capítulo.

---

<sup>112</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso; Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial UNAM; 5ª Edición, 1992, p.2752, Citado por Valencia Carmona Salvador, Ob. Cit. Página 173.

<sup>113</sup> *Ibidem.*, página 175.

## **CAPÍTULO 3. SEGURIDAD PÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO**

### **3.1. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL Y TRÁNSITO**

Como se ha venido tratando el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base de la presente investigación, debido a que es el que establece de manera precisa la calidad de la seguridad pública, entendida como función a cargo de los tres niveles de gobierno, sin embargo aún con ello ha sido objeto de distintas apreciaciones respecto de su concepción y tratamiento.

En esta parte del capítulo se transcribirá el texto original del artículo 21 y las cinco reformas que ha tenido hasta el momento, con la finalidad de conocer evolución, puesto que no desde su creación se refirió a la seguridad pública como una función.

Texto original del artículo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 5 de febrero de 1917, seguía como se muestra a continuación:

*“SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN*

*...VENUSTIANO CARRANZA, primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos,...ha tenido a bien expedir la siguiente:*

*CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.*

*Art. 21.--La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.*

*Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.”<sup>14</sup>*

En el texto original, puede observarse que no se menciona a la seguridad pública; sin embargo si hace referencia a las infracciones administrativas, y por lo

---

<sup>14</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf), página 2, consultado el 10 de febrero de 2011.

que se refiere al arresto que no excederá de quince días, y la multa no mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana, resulta excesivo.

Las reformas que ha sufrido son las siguientes:

- La primera reforma es de fecha 2 de febrero de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 3 de febrero de 1983:

*“Decreto por el que se reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Miguel de la Madrid Hurtado.-Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:*

*ARTICULO UNICO.- Se reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:*

*... no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

*... multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.*

*Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”<sup>115</sup>*

En esta reforma la multa y el arresto por infracciones administrativas ya no resultan excesivos quedan arresto que no excederá de treinta y seis horas y la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso o salario. Implica una reducción de las sanciones bastante considerable.

- La segunda reforma es de fecha 31 de diciembre de 1994 publicado en el Diario Oficial de la Federación

*“Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

*ARTICULO UNICO.- Se adicionan tres párrafos al artículo 21;... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 21.-*

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

*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y 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.”<sup>116</sup>*

<sup>115</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_101\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_101_03feb83_ima.pdf), página 1; consultado el 10 de febrero de 2011.

Esta reforma es la que tiene mayor impacto e importancia para el tema en cuestión de la presente, puesto que aquí explícitamente se introduce al texto del artículo en comento que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Tal importancia se debe a que la reforma permite precisión en la categoría jurídica de la seguridad pública.

Así también, es importante, porque hace referencia a la coordinación en los niveles de gobierno para establecer un sistema nacional de seguridad pública, lo que resulta tener un gran impacto tanto en la normatividad como en la organización, funcionamiento y acciones emprendidas. Además de señala los principios bajo los cuales debe regirse la actividad de las instituciones policiacas.

Es por lo anterior, que tal reforma constituye un gran avance en la seguridad pública.

- La tercera reforma es de fecha 3 de julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

*“Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

*ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma... el artículo 21, primer párrafo..., todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 21. ... La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”<sup>117</sup>*

Cambia lo referente a la policía judicial, pues la reforma sólo hace referencia a que el Ministerio Público se auxiliara de una policía que estará bajo su autoridad y mando; es decir, la persecución de los delitos ya no le incumbe a la policía judicial y al Ministerio Público, sino únicamente del primero, y hace referencia a una policía eliminando la palabra judicial, de la que se auxiliará.

- La cuarta reforma es de fecha 20 de junio de 2005 publicada en el Diario Oficial de la Federación.

*“Vicente Fox Quezada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

*ARTÍCULO ÚNICO.-Se adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales quinto y sexto, pasan a ser sexto y séptimo para quedar como sigue:*

---

<sup>116</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_133\\_31dic94\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf) , página 1, consultado el 10 de febrero de 2011.

<sup>117</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_135\\_03jul96\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_135_03jul96_ima.pdf) , página 2, consultado el 10 de febrero de 2011.

Artículo 21. ...

...  
...  
...

*El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional...*<sup>118</sup>

- Y la última reforma realizada es de fecha 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, durante el periodo de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación se transcribe el artículo completo, ya con la reforma del 18 de junio de 2008:

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

---

<sup>118</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_161\\_20jun05\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_161_20jun05_ima.pdf), página 1, consultado el 10 de febrero de 2011.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

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

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

- a)** La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b)** El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c)** La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d)** Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e)** Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

De esta reforma casi todo lo que se adiciona es lo que reglamenta la seguridad pública, y se analizará en los párrafos sucesivos.

Del artículo completo, se extraerá un análisis de los párrafos que delimitan de forma precisa a la seguridad pública y el campo de acción de las autoridades



administrativas en los tres niveles de gobierno, estableciendo como obligatoria una coordinación entre estos, marcando asimismo los lineamientos y auxiliares para el desarrollo de la seguridad pública. Los párrafos concernientes son:

Párrafo cuarto, señala que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía que consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad, esto último es resultado de la reforma de 2008, en el entendido que es en razón de que puede que la persona que comete la infracción no cuenta con la posibilidad económica y no puede dejar de trabajar por las treinta y seis horas señaladas por no contar con otro ingreso económico familiar; señala además que si la multa impuesta no fuese pagada se permutará por el arresto por treinta y seis horas .

El párrafo quinto se refiere a la condición específica de los jornaleros, obreros o trabajadores y en razón de buscar igualdad no se la sancionará con multa mayor al importe de lo que percibe en un día, puesto que es uno de los sectores más desprotegidos económicamente hablando.

El párrafo sexto se refiere a los trabajadores no asalariados bajo las mismas condiciones respecto a la multa.

El párrafo noveno se refiere a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, Distrito Federal, los Estados y los Municipios, señala que comprende:

- Prevención de delitos
- Investigación de los mismos
- Persecución de estos
- Sanción de infracciones administrativas en términos de la ley y de la respectiva competencia

Además menciona los principios bajo los cuales se regirá la actuación de las instituciones policiacas, los cuales son:

- Principio de legalidad
- Objetividad, agregado por la reforma de fecha 18 de junio de 2008
- Eficiencia
- Profesionalismo
- Honradez
- Respeto a los derechos humanos reconocidos por la misma Constitución; agregado por la misma reforma, este es un aspecto importante puesto que la seguridad pública debe tener como

fundamento el respeto a los derechos humanos, siendo este uno de los ejes primordiales de la seguridad en general.

En el párrafo décimo, indica que las instituciones de seguridad pública deben ser de carácter civil, disciplinado y profesional; lo que es totalmente necesario debido a que estas instituciones deben atender a la normatividad y en desarrollar sus actividades con el profesionalismo requerido, ya que la seguridad pública es uno de los puntos clave en la estabilidad y ejercicio de la soberanía del Estado. También establece la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios) y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública para lograr los objetivos de la seguridad pública, bajo los siguientes lineamientos:

- Corresponde a los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus competencias regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones policiacas;

Lo anterior permite garantizar que dichos integrantes o elementos de las instituciones de policiacas sean los mejores, elegidos entre tantos por capacidad, antecedentes penales, formación académica y habilidades físicas, conocimiento de la normatividad y su aplicación, entre otros aspectos, es necesario:

- Contar con una base de datos criminalísticos y el registro de sus elementos que deberán estar debidamente certificados para ingresar a una institución policiaca; para mantener un control real de los elementos encargados de la seguridad de los individuos.
- Formular políticas públicas que tengan como finalidad la prevención del delito, este constituye uno de los elementos que se tratan más ampliamente en la ley reglamentaria del artículo en análisis;
- Participación ciudadana, otro elemento clave del buen funcionamiento ya que permitirá evaluar las actividades y recibir propuestas para prevenir delitos, también más ampliamente desarrollada en la misma ley reglamentaria;
- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública que se brindaran a los Estados y a los Municipios, puede considerarse que este punto es medular, debido a que deben contar con la capacidad económica suficiente para los aspectos más urgentes que debe atender la seguridad pública.

No hay más que agregar en este punto respecto a la Seguridad Pública en términos del artículo 21 constitucional, pues en lo sucesivo del capítulo se tratan los temas relacionados.

### **3.2 PLANEACIÓN Y PRESTACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO**

Derivado de la importancia de la seguridad pública en nuestro país en la situación actual, es necesario que su prestación sea planificada de la forma más eficaz y eficiente; es por ello que la Constitución en su artículo 21 hace mención de la obligación que tienen la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios sobre un sistema de coordinación, denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es por ello que el propio artículo en comento señala la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) que se constituye como el eje que permite a los tres niveles de gobierno una actuación coordinada y planificada de las decisiones sobre la seguridad pública en el país.

Así también en el artículo 73 fracción XXIII, señala como facultad del Congreso de la Unión el expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

Ante tal tesitura se crean las bases para el Sistema Nacional de Seguridad Pública mediante la ley reglamentaria del artículo 21 de la Constitución, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con sus objetivos, reglas de actuación, organismos de coordinación, instrumentos para el ejercicio de la función coordinadora, servicios de atención a la ciudadanía, reglas para la participación de la sociedad.

El objeto de esta ley reglamentaria del artículo 21 consiste precisamente en regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia de seguridad pública.

La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades

competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

De acuerdo con el autor José G. Sandoval Ulloa, el Sistema Nacional de Seguridad Pública puede definirse de la siguiente forma:

*“Es el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las Instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.”<sup>119</sup>*

De conformidad con el artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra por:

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

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; así como proponer al Ejecutivo Federal y en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional y salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos, entre otras muchas atribuciones.

De acuerdo con los artículos 12 y 14 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), es la instancia superior de coordinación del mismo Sistema. Este Consejo Nacional está integrado por el Secretario de Seguridad Pública, quien lo preside; los Gobernadores de los Estados; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Comunicaciones y Transportes; el

---

<sup>119</sup> SANDOVAL ULLOA, José G., *Introducción al Estudio del sistema Nacional de Seguridad Pública*; México 2000, página 45.

Procurador General de la República; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP; como órgano superior de coordinación, sus acuerdos y resoluciones para promover la implementación de políticas y estrategias en la materia tienen validez y aplicación en todo el territorio nacional.

Debido a que la presente tesis tiene como punto de enfoque al Municipio es necesario hacer mención de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, que con fundamento en el artículo 32 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se integrará por:

Los Presidentes Municipales y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal de la siguiente manera:

- I. Dos Presidentes municipales, de cada Estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y
- II. Dos titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal serán nombrados por el Consejo Local de Seguridad Pública.

La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal contará con un Presidente, que será designado de entre sus miembros por el pleno de misma y por un Secretario Técnico que será nombrado y removido por el Presidente de la misma.

De conformidad con el artículo 33 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, algunas funciones mínimas de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal son:

- Proponer y aplicar políticas y programas de cooperación Municipal en materia de Seguridad Pública;
- Promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal;
- Elaborar propuestas de reformas a las normas de aplicación municipal en materia de Seguridad Pública;
- Intercambiar experiencias y apoyo técnico entre los Municipios;
- Proponer políticas públicas en materia de Seguridad Pública;
- Colaborar con las instituciones públicas y privadas, en la ejecución de programas tendientes a prevenir el delito;
- Promover en el ámbito Municipal, la homologación del Desarrollo Policial;
- Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre la materia de Seguridad Pública Municipal.

Las sanciones para los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública previstas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, serán establecidas por las legislaciones de la Federación, del Distrito Federal y de

los Estados, por incumplimiento a lo previsto en la ley, independientes de las penas establecidas por incurrir en delito. Las sanciones consisten en amonestación, suspensión y remoción.

Es de suma importancia la participación que tiene el Municipio en las decisiones del país; este espacio lo otorga el propio artículo 21 de la Constitución, al considerarlo como el nivel de gobierno, su participación resulta imprescindible por tener mayor cercanía a la sociedad y por tanto, es el que conoce de forma real las necesidades y problemáticas respecto de la seguridad pública.

La Secretaría de Seguridad Pública, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), con fundamento en los artículos 26 apartado A constitucional, y 16, fracción IV, 21, 22, 26, 29, 32 y 37 de la Ley de Planeación<sup>120</sup>, es responsable de elaborar el Programa Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo con el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2008-2012, tiene como metas y objetivos los siguientes:

#### Metas:

- Estado de Derecho
- Seguridad personal
- Seguridad patrimonial
- Percepción ciudadana de la seguridad
- Transparencia y combate a la corrupción
- Gobernabilidad con apoyo de la democracia
- Derechos humanos

#### Objetivos:

- ✓ Prevención de conductas delictivas mediante mecanismos que garanticen la convivencia social, familiar y en todos los lugares públicos;
- ✓ Fortalecer la conducta de legalidad;
- ✓ Respeto y protección a los derechos humanos por parte de los encargados de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno;
- ✓ Atención a las víctimas del delito;
- ✓ Consolidación del Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno a través de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- ✓ Garantizar un sistema tecnológico que permita compartir oportunamente la información entre las corporaciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno; y

---

<sup>120</sup> Los mencionados artículos se encuentran en el Anexo único.

- ✓ Profesionalizar a las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno encargados de la seguridad pública, mediante la homologación de procedimientos, formación especializada y vocación ética para el reconocimiento de la sociedad.

Como se ha mencionado, la línea que sigue la presente es de carácter administrativo, en tal entendido, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el comienzo de la planeación de la seguridad pública, seguida de los siguientes ordenamientos jurídicos:

A nivel federal son:

- Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad
- Código Penal Federal
- Código de Procedimientos Penales
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Ley de Armas de Fuego y Explosivos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley de la Policía Federal Preventiva

En el nivel local, son:

- Constitución Política de cada uno de los Estados
- Código penal de cada uno de los Estados
- Código de Procedimientos Penales de cada uno de los Estados
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de cada uno de los Estados
- Ley de seguridad pública de cada uno de los Estados
- Reglamento de la Ley de seguridad pública de cada uno de los Estados

La mención de las leyes y ordenamientos jurídicos es un somero esbozo sobre la planeación de la seguridad pública.

Siguiendo la línea federal de las distintas leyes y ordenamientos merece mención el Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad (ANSJL), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2008, el cual fue firmado el 21 de agosto de 2008, por el Ejecutivo Federal y los Estatales, el Congreso de Unión, el Poder Judicial, representantes de asociaciones de presidentes municipales, distintas organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y medios de comunicación. En este acuerdo se reconoce que la política de seguridad pública corresponde de forma exclusiva al Estado.

El ANS JL se vislumbra como un mecanismo que permite consolidar a la seguridad pública mediante el esfuerzo conjunto de sociedad y Estado subordinando intereses particulares a los de una Nación con seguridad, mediante el establecimiento de objetivos, metas líneas de acción, haciendo especial énfasis en el cuidado y transparencia del uso de recursos asignados al ramo de seguridad pública; señala 74 objetivos de los cuales me referiré únicamente a los más relacionados a la presente, son los que se enuncian a continuación:

El Ejecutivo Federal de acuerdo con el punto primero del ANS JL adopta los siguientes compromisos:

- Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad e impartición de justicia;
- Reasignación de recursos y partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación; el ejercicio de estos se acompañará de reglas de operación y procedimientos eficaces y transparentes;
- Apoyo a las Entidades federativas en el combate a delitos más sensibles para la Federación;
- Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio Público Federal;
- Asegurar la cobertura de un número único de atención a la ciudadanía para atención a la denuncia ciudadana anónima;
- Fortalecer la participación de la sociedad civil en el sistema de denuncias;
- Adecuar el modelo de coordinación y arreglo institucional de atención a la seguridad pública, para garantizar la responsabilidad compartida entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios;
- Actualizar las licencias colectivas de portación de armas que expida la Secretaría de la Defensa Nacional a los cuerpos de seguridad pública;
- Desarrollar y ampliar el uso de la tecnología para el intercambio de información en el combate a la delincuencia;
- Garantizar la rendición de cuentas en el uso de recursos para los programas de seguridad pública;
- La creación de un observatorio ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de compromisos; y
- Crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia con la participación de las instancias ciudadanas.

El poder legislativo federal de conformidad con el punto tercero del ANS JL tiene como objetivos:

- Velar a fin de que las prioridades presupuestales fortalezcan los programas y acciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia;



- Mayores recursos a Estados y Municipios en materia de seguridad pública;
- Con la finalidad de fortalecer, los titulares del ejecutivo de las Entidades Federativas reasignarán recursos y partidas dentro de sus respectivos presupuestos, acompañado de reglas y operación o procedimientos eficaces para esos recursos.

Las Entidades Federativas con fundamento en el punto quinto del ANSJL se comprometen a:

- Adecuar la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública estatales al marco nacional;
- Establecer un sistema de información pública sobre programas, acciones, resultados y ejercicio de los recursos públicos en materia de seguridad pública e impartición de justicia;
- Programa permanente de desarrollo de procedimientos policiales (donde los municipios del país con apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública y el Ejecutivo Estatal se comprometen a desarrollar e instrumentar protocolos homologados).

Las Asociaciones de Alcaldes de conformidad con el punto sexto del ANSJL se comprometen a:

- Actualizar y adecuar las normas municipales para mejorar las condiciones de seguridad pública;
- Interconexión a los sistemas de protocolos de Plataforma México para el registro, acceso y análisis de la información sustantiva;
- Desarrollar un programa municipal que incorpore el componente social de la estrategia de seguridad;
- Actualizar y regularizar permisos de portación colectiva de armas de fuego y registro de personal en el kardex de Plataforma México;
- Establecer indicadores de evaluación y seguimiento municipal;
- Los gobiernos municipales reasignarán recursos y partidas dentro de sus respectivos presupuestos;
- Propiciar condiciones de seguridad.

Se extrajo del ANSJL los objetivos que más se relacionan y convienen a la investigación debido a que muchos de estos objetivos se encuentran repetidos pero adecuados para cada una de las partes que firmaron el acuerdo en mención.

Si bien es cierto que en el ANSJL, el PNSP, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el Sistema Nacional de Planeación Democrática y las Leyes de Seguridad Pública de las distintas Entidades Federativas, se

establece una planeación adecuada y congruente concordancia entre los tres órdenes de gobierno, resultan utópicos los objetivos y metas, puesto que de las estrategias y líneas de acción, no han podido obtenerse los resultados deseados, debido a que la realidad de nuestro país principalmente haciendo referencia a los recursos económicos, implican que todas las medidas ideales que se plasman en papel resulten poco factibles en la práctica; como uno de los muchos factores que imposibilitan la realización adecuada de lo que se pretende a nivel Federal, Estatal y Municipal.

En tal orden de ideas la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, es eje central puesto que con base en ella, se ha tratado de dar fundamento a las actuales corporaciones privadas de seguridad, tema que será abordado y analizado en este capítulo.

Lo anterior es por lo que se refiere a la planeación de la Seguridad Pública puede bien concluirse, que la coordinación que el artículo 21 de la Constitución señala, se lleva a cabo, sin embargo tal vez solo por lo que a plasmar en papel metas, objetivos, líneas de acción, estrategias y políticas públicas se refiere, puesto que como en párrafos anteriores se comentó no se han llevado a cabo de la forma en la que se han propuesto los tres órdenes de gobierno.

Por lo que corresponde a la presente no es una crítica a la forma en la que se realiza la planeación de la seguridad pública pero si un análisis propositivo de la manera en que se ha pretendido realizar o llevar a cabo.

Ahora bien, no queda mucho que decir respecto de la prestación, porque en el ya muy mencionado artículo 21 de la Constitución y los demás ordenamientos y leyes; la seguridad pública es una facultad propia del Estado, y es a éste al que corresponde su prestación en los tres niveles de gobierno, sin embargo mucho queda fuera del alcance del propio Estado por su incapacidad financiera, económica, técnica y humana que imposibilitan una prestación adecuada de la seguridad pública, ante tal entendido, la prestación de la seguridad pública la realiza el Estado, por medio de las diferentes instancias, corporaciones e instituciones de gobierno. Sin embargo, se ha dado durante ya algún tiempo una variante de la seguridad pública, que de forma errónea se ha llevado a cabo en la seguridad, mediante una figura denominada servicios particulares de seguridad. Dicha situación se analizará a continuación en el siguiente punto del presente capítulo.

### **3.3. MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO**

De conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe ninguna modalidad para la prestación de la seguridad pública, debido que de forma expresa señala que es una función a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, esto es una función como actividad propia de este, lo que significa, que no puede prestarse de manera diferente que de forma directa del Estado a la sociedad.

En tal orden de ideas en el artículo 115 de la Constitución referente a los Estados en su fracción III en su inciso h, señala que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos y, menciona a la Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva y tránsito.

Sin embargo en los artículos 150, 151 y 152 de la Ley Reglamentaria del artículo 21 de la Constitución, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública trata a la figura denominada servicios particulares de seguridad, a dichos servicios se les considera auxiliares de la función de seguridad pública, sin embargo considero que la naturaleza de la seguridad es pública y que como una función propia del Estado no debiera transferirse a particulares.

Una vez dicho lo anterior da pie al siguiente análisis de los servicios privados de seguridad, puesto que influye en desarrollo de la función de seguridad pública.

Comenzando con la Constitución con su artículo 10 y con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos que consagran el derecho de portación o posesión de armas para la defensa legítima.

El artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos en señala:

**Artículo 25.-** Las licencias para la portación de armas serán de dos clases:

- I.- Particulares; que deberán revalidarse cada dos años, y
- II.- Oficiales, que tendrán validez mientras se desempeñe el cargo o empleo que las motivó.

**Artículo 26.-** Las licencias particulares para la portación de armas serán individuales para personas físicas, o colectivas para las morales, y podrán expedirse cuando se cumplan los requisitos siguientes:

**I.** En el caso de personas físicas:

- A.** Tener un modo honesto de vivir;
- B.** Haber cumplido, los obligados, con el Servicio Militar Nacional;
- C.** No tener impedimento físico o mental para el manejo de las armas;
- D.** No haber sido condenado por delito cometido con el empleo de armas;
- E.** No consumir drogas, enervantes o psicotrópicos, y
- F.** Acreditar, a criterio de la Secretaría de la Defensa Nacional, la necesidad de portar armas por:
  - a)** La naturaleza de su ocupación o empleo; o
  - b)** Las circunstancias especiales del lugar en que viva, o
  - c)** Cualquier otro motivo justificado...

**II.** En el caso de personas morales:

- A.** Estar constituidas conforme a las leyes mexicanas;
- B.** Tratándose de servicios privados de seguridad:
  - a)** Contar con la autorización para funcionar como servicio privado de seguridad, y
  - b)** Contar con la opinión favorable de la Secretaría de Gobernación sobre la justificación de la necesidad de la portación del armamento, y los límites en número y características de las armas, así como lugares de utilización.
- C.** Tratándose de otras personas morales, cuando por sus circunstancias especiales lo ameriten, a juicio de la Secretaría de la Defensa Nacional, para servicios internos de seguridad y protección de sus instalaciones; ajustándose a las prescripciones, controles y supervisión que determine la propia Secretaría;

**D.** Acreditar que quienes portarán armas cumplen con lo previsto en los primeros cinco incisos de la fracción I anterior.

Previa autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional, los titulares de las licencias colectivas, expedirán credenciales foliadas de identificación personal, que contendrán los datos de la licencia colectiva y se renovararán semestralmente.

El término para expedir las licencias particulares y colectivas será de cincuenta días hábiles, contados a partir de que se presenta la solicitud correspondiente.

Estos son los artículos que fundamentan los servicios privados de seguridad por la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, lo cual puede resumirse, en el derecho que tienen los particulares para la portación de armas de fuego.

Dichos servicios privados de seguridad según el autor Sandoval Ulloa, se explican y justifican por:

*“La imposibilidad razonable de las Instituciones de Seguridad Pública de ejecutar acciones concretas que realicen –para todos y cada uno y en todo momento- los fines de la seguridad pública de preservar la vida y la integridad de las personas y su patrimonio. Los servicios privados de seguridad tratan de llenar el espacio no atendido por las instituciones públicas.”<sup>121</sup>*

El autor Sandoval Ulloa, señala que las personas morales podrán:

*“Por circunstancias especiales que lo ameriten obtener licencias particulares, por una o varias armas, para servicios internos de seguridad y protección de sus instalaciones... Se pueden contratar con terceros la prestación de servicios que mejoren la calidad de respuesta de una persona ya sea física o moral a las acciones agresivas contrarias a su vida, a su integridad y a sus derechos.”<sup>122</sup>*

Entonces cabe preguntarse si el derecho de poseer armas en el domicilio y para legítima defensa, señala además que se puede contratar a terceros para que presten este servicio privado de seguridad; si bien es cierto, ni el artículo 10 de la Constitución, ni los artículos 25 y 26 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, señalan el prestar servicios privados de seguridad a terceros; entonces puede concluirse que esto está fuera de lo señalan la Constitución y la ley en que se fundamentan los servicios privados de seguridad; por tanto, con la prestación de estos servicios se está yendo más allá de lo que la propia normatividad nacional permite.

---

<sup>121</sup> SALDOVAL ULLOA, José G., *Ob. Cit.*, página 202.

<sup>122</sup> *Ibidem.*, páginas 201-215.

Lo anterior permite observar que la propia autoridad federal está sobrepasando sus facultades y tal vez de forma atrevida se puede afirmarse que legislar en materia de servicios privados de seguridad es inconstitucional.

Algunos autores consideran que como realidad insoslayable en México y el mundo la posición correcta es regular, registrar, controlar y supervisar a los servicios privados de seguridad.

Los artículos 150, 151 y 152 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, regula los servicios que prestan los particulares estableciendo lo siguiente:

**Artículo 150.-** Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad. En el caso de la autorización de la Secretaría, los particulares autorizados, además deberán cumplir la regulación local.

Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones.

**Artículo 151.-** Los servicios de seguridad privada son auxiliares a la función de Seguridad Pública.

Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las Instituciones de Seguridad Pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

**Artículo 152.-** Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se regirán en lo conducente, por las normas que esta ley y las demás aplicables que se establecen para las Instituciones de Seguridad Pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo y, en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Centro Nacional de Información.

Los ordenamientos legales de las entidades federativas establecerán conforme a la normatividad aplicable, la obligación de las empresas privadas de seguridad, para que su personal sea sometido a procedimientos de evaluación y control de confianza

Entonces, ¿debe acaso entenderse que por el solo hecho de constituirse como empresas de servicios privados de seguridad, por medio de una autorización administrativa, se obtiene la calidad de auxiliar de la seguridad pública?. Este tipo de garrafales errores legales son realmente preocupantes, sobre todo si se trata de temas tan primordiales para un Estado, como lo es la seguridad pública.

De lo analizado en las páginas de esta investigación puede observarse que es innegable la naturaleza pública de la seguridad, y al ser una función pública, es exclusiva del Estado, por lo tanto considero que no debería transferirla a particulares de forma alguna; por lo que resulta contradictorio utilizar la frase de servicios privados de seguridad como parte de la función de seguridad pública, puesto que aquí se está dejando de observar la línea que divide lo privado de lo público y peor aún, no se tiene un claro concepto de función.

Así también, es innegable notar que el tratamiento que se le da a la seguridad pública menoscaba la relevancia de esta figura, no sólo por lo que se refiere al individuo sino al Estado, pues es uno de los puntos clave en el desarrollo de toda nación al interior como al exterior.

Lo descrito en los párrafos anteriores se ha perdido de vista a tal grado que se publicó la Ley Federal de Seguridad Privada y el Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada.

Esta ley consta de cuarenta y cuatro artículos y ocho transitorios y el reglamento de los servicios de seguridad privada, cuenta con cuarenta y dos artículos y tres transitorios.

Se tratará para efecto de la investigación lo más significativo de la Ley Federal de Seguridad Privada, de forma simplificada, como sigue:

#### Objeto

La regulación de la prestación de servicios de seguridad privada, cuando estos se presten en dos o más entidades federativas, así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas.

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

Las acepciones relevantes, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Federal de Seguridad Privada, son entre otras las siguientes:

- Seguridad Privada: actividad a cargo de los particulares, autorizada por el órgano competente, con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de Seguridad Pública.
- Servicios de Seguridad Privada: los realizados por personas físicas o morales, de acuerdo con las modalidades de esta ley.
- Persona física: quien sin haber constituido una empresa, presta servicios de seguridad privada, incluyendo en esta categoría a las escoltas, custodios, guardias o vigilantes que no pertenezcan a una empresa.
- Personal Operativo: los individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales privadas.
- Secretaría: la Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Dirección General: la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Autorización: acto administrativo por el que la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a través de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, permite a una persona física o moral prestar servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas.
- Revalidación: acto administrativo por el que se ratifica la validez de la autorización.
- Modificación: acto administrativo por el que se amplía o restringe el ámbito territorial o modalidades otorgadas en la autorización o su revalidación.
- Prestatario: persona física o moral que recibe los servicios de seguridad privada.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de Seguridad Privada, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública tiene las siguientes facultades:

- La regulación y registro de los prestadores de servicios, a fin de prevenir la comisión de delitos.
- El fortalecimiento de la seguridad pública, bajo un esquema de coordinación de la Secretaría con el prestador de servicios, para



lograr en beneficio de los particulares y con apego a la legalidad, las mejores condiciones de seguridad.

- El establecimiento de un sistema de evaluación, certificación y verificación, del prestador de servicios, personal operativo, así como de la infraestructura relacionada con las actividades y servicios de seguridad privada, que lleven a cabo conforme a la presente Ley.
- La consolidación de un régimen que privilegie la función preventiva, a fin de otorgar certidumbre a los prestatarios y se proporcionen las garantías necesarias al prestador de servicios, en la realización de sus actividades.
- Procurar políticas, lineamientos y acciones, mediante la suscripción de convenios con las autoridades competentes de los Estados, Distrito Federal y Municipios, para la mejor organización, funcionamiento, regulación y control de los servicios de seguridad privada.

Las facultades de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley Federal de Seguridad Privada son:

- Emitir la autorización para prestar servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas y, en su caso, revalidar, revocar, modificar o suspender dicha autorización.
- Establecer, operar y mantener actualizado el Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada.
- Determinar e imponer las sanciones que procedan, por el incumplimiento de las disposiciones previstas en esta Ley y su Reglamento.
- Realizar, previa solicitud y pago de derechos correspondiente, las consultas de antecedentes policiales en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, respecto del personal operativo con que cuentan los prestadores de servicios.
- Atender y dar seguimiento a las quejas que interponga la ciudadanía en general, en contra del prestador de servicios con autorización federal; entre otras.

#### Coordinación Interinstitucional

Con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Seguridad Privada, la Secretaría con la intervención que corresponda al Sistema Nacional de Seguridad Pública, podrá suscribir convenios o acuerdos con las autoridades competentes de los Estados, Distrito Federal y Municipios, con el objeto de establecer lineamientos, acuerdos y mecanismos relacionados con los servicios de seguridad privada, que faciliten:

- Consolidar la operación y funcionamiento del Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Seguridad Privada.
- La prevención, control, solución y toma de acciones inmediatas a problemas derivados de la prestación del servicio de seguridad privada.
- La verificación del cumplimiento a la normatividad federal.
- La homologación de los criterios, requisitos, obligaciones y sanciones en esta materia, respetando la distribución de competencias que prevé la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>123</sup>, entre la Federación y las entidades federativas, con el fin de garantizar que los servicios de seguridad privada se realicen en las mejores condiciones de eficiencia y certeza en beneficio del prestatario, evitando que el prestador de servicios multiplique sus obligaciones al desarrollar sus actividades en dos o más entidades federativas.

#### Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de seguridad privada

Será implementado por la Secretaría, a través de la Dirección General, contará con la información actualizada para la supervisión, control vigilancia y evaluación de los prestadores de servicios, su personal y equipo.

La Dirección General será la responsable de la confidencialidad, guarda, custodia y reserva de la información inscrita en el registro nacional; atendiendo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El registro de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Federal de Seguridad Privada, contará con los apartados relativos a:

- La identificación de la autorización, revalidación, modificación o cualquier otro acto administrativo similar por el que se permita prestar el servicio de seguridad privada, o en su caso, del trámite desechado, sobreseído, negado, revocado, suspendido o cancelado por las autoridades competentes de las Entidades Federativas o por la Dirección General.
- Los datos generales del prestador de servicio.
- La ubicación de su oficina matriz y sucursales.
- Las modalidades del servicio y ámbito territorial.
- Representantes legales.

---

<sup>123</sup> La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya no se encuentra vigente, ya que en enero de 2009, se publicó en el D.O.F. la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; aspecto que deben tomar en cuenta para reformar en la Ley Federal de Seguridad Privada.

- Las modificaciones de las actas constitutivas o cambios de representante legal.
- Opiniones sobre las consultas del prestador de servicios, respecto de la justificación para que sus elementos puedan portar armas de fuego en el desempeño del servicio, otorgadas, modificadas, en trámite, y desechadas o negadas.
- Identificación del personal operativo, debiendo incluir sus datos generales; información para su plena identificación y localización; antecedentes laborales.
- Los datos del personal directivo y administrativo;

Modalidades de la prestación de servicios privados de seguridad en dos o más entidades, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Federal de Seguridad Privada son las siguientes:

- Seguridad privada de personas
- Seguridad privada en los bienes
- Seguridad privada en el traslado de bienes o valores
- Seguridad de la información
- Sistemas de prevención y responsabilidades
- Actividad vinculada con servicios de seguridad privada

Autorización para la prestación de servicios privados de seguridad

Será otorgada por la Dirección General, cuando el servicio se pretenda prestar en más de una Entidad Federativa, para lo que el prestador debe presentar un informe de antecedentes profesionales, imagen e impacto social del peticionario expedido por la Entidad Federativa.

Según el artículo 17 de la Ley Federal de Seguridad Privada, la autorización es personal, intransferible, y contendrá el número de registro, modalidades en que se autoriza, ámbito territorial y condiciones a las que se sujetará y su vigencia, que será de un año y puede ser revalidada por el mismo tiempo.

La petición de revalidación, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Federal de Seguridad Privada, deberá realizarse por lo menos con veinte días hábiles de anticipación y cubrir los requisitos para ello, no debe haber variado las condiciones existentes al momento de haber sido otorgada, o en su caso,

actualice aquellas documentales que así lo ameriten, tales como inventarios, movimientos de personal, pago de derechos, póliza de fianza, modificaciones a la constitución de la empresa y representación de la misma, Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento, y demás requisitos que por su naturaleza lo requieran, sino es así, la Dirección General prevendrá al solicitante para que en el término de diez días hábiles subsane las deficiencias, en caso de no ser así dicha solicitud será desechada.

Según el artículo 25 de la Ley Federal de Seguridad Privada, los requisitos para solicitar la autorización son los siguientes:

- I. Ser persona física o moral de nacionalidad mexicana;
- II. Tratándose de personas morales, deberán estar constituidas conforme a la legislación mexicana;
- III. Exhibir original del comprobante de pago de derechos por el estudio y trámite de la solicitud de autorización;
- IV. Presentar copia simple, acompañada del original y comprobante del pago de derechos para su cotejo, o en su caso, copia certificada, de los siguientes documentos:
  - a) Acta de nacimiento, para el caso de personas físicas;
  - b) Escritura en la que se contenga el Acta Constitutiva y modificaciones, si las tuviere, para el caso de las personas morales, y
  - c). En su caso, poder notarial en el que se acredite la personalidad del solicitante;
- V. Señalar el domicilio de la matriz y en su caso de las sucursales, precisando el nombre y puesto del encargado en cada una de ellas, además de adjuntar los comprobantes de domicilio correspondientes;
- VI. Acreditar en los términos que señale el Reglamento, que se cuenta con los medios humanos, de formación, técnicos, financieros y materiales que le permitan llevar a cabo la prestación de servicios de seguridad privada en forma adecuada, en las modalidades y ámbito territorial solicitados;
- VII. Presentar un ejemplar del Reglamento Interior de Trabajo, y Manual o Instructivo operativo, aplicable a cada una de las modalidades del servicio a desarrollar, que contenga la estructura jerárquica de la empresa y el nombre del responsable operativo;
- VIII. Exhibir los Planes y programas de capacitación y adiestramiento vigentes, acordes a las modalidades en que se prestará el servicio, así como la constancia que acredite su registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- IX. Constancia expedida por Institución competente o capacitadores internos o externos de la empresa, que acredite la capacitación y adiestramiento del personal operativo;
- X. Relación del personal directivo y administrativo, conteniendo nombre completo y domicilio;

- XI. Currícula del personal directivo, o en su caso, de quien ocupará los cargos relativos;
- XII. Relación de quienes se integrarán como personal operativo, para la consulta de antecedentes policiales en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, debiendo acompañar el comprobante de pago de derechos correspondiente, además de señalar el nombre, Registro Federal de Contribuyente y en su caso Clave Única de Registro de Población de cada uno de ellos;
- XIII. Adjuntar el formato de credencial que se expedirá al personal;
- XIV. Fotografías del uniforme a utilizar, en las que se aprecien sus cuatro vistas, conteniendo colores, logotipos o emblemas, mismos que no podrán ser iguales o similares a los utilizados por las corporaciones policiales o por las fuerzas armadas;
- XV. Relación de bienes muebles e inmuebles que se utilicen para el servicio, incluido equipo de radiocomunicación, armamento, vehículos, equipo en general, así como los aditamentos complementarios al uniforme, en los formatos que para tal efecto establezca la Dirección General;
- XVI. Relación, en su caso, de perros, adjuntando copia certificada de los documentos que acrediten que el instructor se encuentra capacitado para desempeñar ese trabajo; asimismo se anexará listado que contenga los datos de identificación de cada animal, como son: raza, edad, color, peso, tamaño, nombre y documentos que acrediten el adiestramiento y su estado de salud, expedido por la autoridad correspondiente;
- XVII. Copias certificadas del permiso para operar frecuencia de radiocomunicación o contrato celebrado con concesionaria autorizada;
- XVIII. Fotografías de los costados, frente, parte posterior y toldo del tipo de vehículos que se utilicen en la prestación de los servicios, las cuales deberán mostrar claramente los colores, logotipos o emblemas, y que no podrán ser iguales o similares a los oficiales utilizados por las corporaciones policiales o por las Fuerzas Armadas; además deberán presentar rotulada la denominación del Prestador del Servicio, y la leyenda "seguridad privada"; asimismo, deberán apreciarse las defensas reforzadas, torretas y otros aditamentos que tengan dichas unidades;
- XIX. Muestra física de las insignias, divisas, logotipos, emblemas o cualquier medio de identificación que porte el elemento;
- XX. En caso de que se utilicen vehículos blindados en la prestación del servicio, independientemente de la modalidad de que se trate, se deberá exhibir constancia expedida por el proveedor del servicio de blindaje, con la que acredite el nivel del mismo, y
- XXI. Tratándose de prestadores de servicios que operen específicamente para el traslado de valores, será indispensable contar con vehículos blindados, y exhibir constancia expedida por el proveedor del servicio de blindaje, con la que se acredite el nivel del mismo.

## Sanciones

Estas se impondrán por el incumplimiento a las disposiciones de la ley en análisis y a su respectivo reglamento, las cuales podrán ser aplicadas una o más, a determinación de la Secretaría; estas serán independientes de las penas correspondientes por incurrir en la comisión de delitos. De conformidad con el artículo 42 de la Ley Federal de Seguridad Privada, las sanciones consistirán en:

- Amonestación, con difusión pública en la página de Internet de la Secretaría;
- Multa de un mil hasta cinco mil veces el salario mínimo general vigente en la entidad federativa en que se localice la oficina matriz del prestador de servicios;
- Suspensión de los efectos de la autorización de uno a seis meses, en este caso, la suspensión abarcará el ámbito territorial que tenga autorizado, incluida su oficina matriz;
- Clausura del establecimiento donde el prestador del servicio tenga su oficina matriz o el domicilio legal que hubiere registrado, así como de las sucursales que tuviera en el interior de la República, y
- Revocación de la autorización.

Se realizará la difusión pública a las sanciones, la cual se hará a costa del infractor, en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación nacional, identificando claramente al infractor, el tipo de sanción, el número de su autorización y el domicilio de su establecimiento en su caso.

De lo abordado de la Ley Federal de Seguridad Privada, vale la pena tocar algunos puntos como son las siguientes facultades del ejecutivo federal:

- Por lo que se refiere al fortalecimiento de la seguridad pública por medio de la coordinación de la Secretaría con el prestador de servicios en favor de los particulares.

Esto hace notorio el desconocimiento de lo que significa la seguridad pública, pues se están mezclando las actividades que realizan los prestadores de servicios privados de seguridad con lo que es la seguridad pública y denominar a los primeros auxiliares de esta última. Nuevamente hay algo que cuestionar, ¿cómo se va a fortalecer una función pública si se entre mezcla actividades que realizan particulares con fines lucrativos?, esto sin tocar por el momento el tema de constitucionalidad de dichos servicios privados.

No puede dejarse de lado es el hecho de que para los prestadores de servicios privados de seguridad, la seguridad implica un simple medio, pues siendo realistas, realizan estas actividades de seguridad privada por la obtención de una remuneración económica a cargo del prestatario, es decir, el lucro

constituye su fin. A diferencia de la seguridad pública y de las instituciones encargadas de esta, que tienen como finalidad garantizar y preservar el orden público, la viabilidad de la vida en común, la tranquilidad y protección de la integridad física (salud, medio ambiente y desarrollo personal), moral, patrimonial y familiar de las personas. El fin, es una de las diferencias entre la seguridad pública y los servicios privados de seguridad.

- La consolidación de un régimen que privilegie la función preventiva

No puede consolidarse un régimen para los servicios privados de seguridad que privilegie la función preventiva, porque es precisamente eso, una función, la cual corresponde exclusivamente al Estado; y esta función de prevención está establecida en el artículo 21 de la Constitución a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, es decir, a los tres niveles de gobierno. Por tanto, no puede consolidarse ese régimen atribuido a particulares.

- La procuración de políticas, lineamientos y acciones, mediante la suscripción de convenios con las autoridades competentes de los Estados, Distrito Federal y Municipios, para la mejor organización, funcionamiento, regulación y control de los servicios de seguridad privada.

Las políticas, a lo que se refiere esta facultad, mediante la suscripción de convenios con las autoridades competentes a nivel estatal y federal, resultan ser confusas, pues podría entenderse como políticas de los propios prestadores de los servicios para una organización y funcionamiento interno, y en todo no hay razón para suscribir convenios con los niveles estatal y municipal; o como políticas públicas para instituciones estatales pues estas son un acto de manifestación de poder público.

Entonces ¿podrían acaso establecerse políticas públicas para regular la actividad de servicios que prestan particulares a particulares?

Por lo que hace a este capítulo, la planeación, prestación y modalidades de prestación de la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional ha sido analizada conforme a los parámetros establecidos para la presente investigación. La seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, en general ha sido objeto de estudio en este y en el capítulo anterior. Sin perjuicio de que en los capítulos subsecuentes se continúe el análisis de la seguridad pública y resulten elementos no tratados en este.

## CAPÍTULO 4. LA CONCESIÓN COMO FORMA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO

### 4.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN

El fundamento constitucional de la concesión es el artículo 28, párrafo décimo que a la letra señala:

**Artículo 28.-** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria...

...El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público...

#### Concesión Administrativa

De acuerdo con el autor Andrés Serra Rojas, la palabra concesión proviene de:

*"La palabra latina concessio, derivada de concedere, término genérico que califica diversos actos por los cuales la Administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. Tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas."<sup>124</sup>*

El Estado para poder satisfacer las necesidades ya sean colectivas o generales, puede bien decidir entre prestar el mismo el servicio u otorgar su prestación a un particular para que éste lo realice, mediante la sujeción a ciertas reglas y control por parte de este.

La concesión es entendida como un procedimiento discrecional de la Administración pública, mediante el cual permite que un particular brinde un servicio, porque esta no se encuentra en condiciones de prestarlo por sí misma, lo cual puede derivar de su incapacidad económica o técnica. Lo que permite al

---

<sup>124</sup> SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, Editorial Porrúa, México 2006, página 385.



Estado la creación de nuevos empleos y por su puesto el recibir ciertas cantidades derivadas de dicha prestación por concepto de derechos.

El Estado en la prestación de los servicios públicos tiene graves problemas pues dicha prestación la lleva a cabo con el presupuesto que tiene, el cual siempre se encuentra muy limitado pues las cantidades que percibe mediante las contribuciones es insuficiente para cumplir con los objetivos; ahora bien, cuando se otorga a un particular la prestación de los servicios es por mucho más completa y adecuada puesto que el capital particular es empleado con la finalidad de que el servicio sea óptimo, pues es el particular quien por su finalidad de lucro busca las mejores condiciones para sus usuarios, pues es a través de estos que su finalidad se cumple, y debe mantener las mejores condiciones para que los usuarios requieran de sus servicios.

El autor Acosta Romero señala que el término concesión puede significar varios contenidos:

1. *“Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para :*
  - *Utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, y*
  - *Establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.*
2. *El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.*
3. *Documento formal, que tienen el acto administrativo en el que se le otorga la concesión.”*<sup>125</sup>

Por su parte Gutiérrez y González, aporta el siguiente concepto:

*“Es un acto jurídico, tipo guión administrativo, discrecional, por el cual una persona que debe prestar un servicio público, o es propietaria de ciertos bienes, encomienda temporalmente, bajo su control y vigilancia, a una empresa designada concesionaria, para que esta obtenga una ventaja pecuniaria, la prestación pecuniaria, la prestación del servicio público en beneficio directo e inmediato de la colectividad, o la explotación de los bienes en beneficio directo del concesionario, e indirecto de la misma colectividad.”*<sup>126</sup>

No existe un criterio uniforme respecto a la clasificación de las concesiones, sin embargo la clasificación más general de acuerdo con el autor Serra Rojas, se reduce a tres grupos, son los que a continuación se enuncian:

1. *“Concesión del Servicio público;*
2. *Concesión de explotación de bienes de la Federación;*
3. *Otros tipos de concesión entre las que se puede encontrar las ganaderas, entre otras.”*<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, Editorial Porrúa, México 1996, páginas 440 y 441.

<sup>126</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1993, página 720.

<sup>127</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ob. Cit.*, página 395.

## Concesión administrativa municipal de servicios públicos

El ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo (total o parcial) del servicio público mediante el establecimiento de condiciones y términos que se establecen en el título de concesión respectiva. El particular puede participar con financiamiento y recursos en la prestación de los servicios públicos.

La idea de la concesión es permitir a los particulares obtener ganancias por la prestación del servicio, en contraparte el ayuntamiento se libera de la carga administrativa y financiera.

Las condiciones en que se prestarán los servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la ley orgánica municipal, el ayuntamiento puede revocar la concesión si se alteran las condiciones de contrato o si se afecta el interés público.

Puede así mismo, entenderse a la concesión de servicio público como un procedimiento mediante el cual, el concedente otorga al concesionario la facultad de prestación de un servicio público, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos y reglada por las condiciones y vigilancia del Estado en la prestación de dicho servicio.

El autor Rafael Bielsa, citado por Gutiérrez y González, aporta el siguiente concepto de servicio público:

*“Toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirecta, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación, por el poder de policía.”<sup>128</sup>*

Por su parte el autor Gutiérrez y González, da el siguiente concepto de servicio público:

*“ES LA ACTIVIDAD ESPECIALIZADA QUE DESARROLLA UNA PERSONA, PARA DAR SATISFACCION, MEDIANTE PRESTACIONES CONCRETAS Y CONTINUAS A UNA NECESIDAD, YA GENERAL O YA COLECTIVA, MIENTRAS ESTAS SUBSISTAN.”<sup>129</sup> [sic]*

Concepto de servicio público que presta un particular, persona física o moral, Gutiérrez y González dice:

*“SERVICIO PUBLICO QUE PRESTA UNA PERSONA FISICA O MORAL PARTICULAR, ES LA ACTIVIDAD ESPECIALIZADA QUE REALIZA, YA POR SI EN FORMA DIRECTA, YA INDIRECTAMENTE POR MEDIO DE OTRA PERSONA, PARA SATISFACER, MIENTRAS LE CONVenga Y ESTE EN POSIBILIDAD DE SATISFACERLA, UNA NECESIDAD*

---

<sup>128</sup>BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Sexta Edición. T.I. La Ley. Sociedad anónima Editora e Impresora. Buenos Aires. 1964. Págs. 462 y 463. No. 173, Cit., por GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1993, página 735.

<sup>129</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Ob. Cit., página 737.

COLECTIVA, A TRAVES DE PRESTACIONES CONCRETAS Y CONTINUAS, AJUSTANDO SU ACTIVIDAD AL REGIMEN DE DERECHO COMÚN.”<sup>130</sup> [sic]

Y como concepto de servicio público que presta una persona pública, Gutiérrez y González señala lo siguiente:

“SERVICIO PUBLICO QUE PRESTA UNA PERSONA PUBLICA, ES LA ACTIVIDAD ESPECIALIZADA QUE REALIZA, YA POR SI EN FORMA DIRECTA, YA INDIRECTAMENTE POR MEDIO DE OTRA PERSONA, PARA SATISFACER. MIENTRAS EXISTA, UNA NECESIDAD GENERAL O UNA COLECTIVA, A TRAVES DE PRESTACIONES CONCRETAS Y CONTINUAS, AJUSTANDO SU ACTIVIDAD A UN REGIMEN DE LEGISLACION ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADA.”<sup>131</sup> [sic]

El autor Garrido Falla aporta la siguiente definición sobre la concesión del servicio público:

“La concesión del servicio público es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confinado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido.”<sup>132</sup>

## Naturaleza Jurídica de la Concesión del Servicio Público

Existen diferentes tesis al respecto de la naturaleza entre las que destacan las siguientes:

1. *“Tesis contractual de la concesión*
2. *Tesis de la Concesión como acto unilateral*
3. *Tesis de la concesión como acto mixto”*<sup>133</sup>

La tesis contractual, se refiere a la concesión como un contrato que se celebra entre la Administración Pública Federal que se constituye como concedente y la persona física o moral que se denomina concesionaria, que lleva a cabo la prestación de un servicio público que es una actividad competencia de la Administración Pública, durante un periodo determinado con la reglamentación propia establecida por el concedente y recibiendo una contraprestación económica por parte de los usuarios de dicho servicio.

La deficiencia de dicha tesis radica en que tal contrato lo encuadra en dos vertientes, la civil que lo ubica en un régimen de derecho privado, sin embargo no puede existir una relación de igualdad debido a que el Estado se encuentra investido de superioridad en relación con el concesionario; y la administrativa por

---

<sup>130</sup> *Ibidem.*, página 740.

<sup>131</sup> *Ídem.*

<sup>132</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I. Parte general. Inst. de Ests. Pol. Madrid, 1958* pág. 406., Cit., por SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, Editorial Porrúa, México 2000, página 400.

<sup>133</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ob. Cit.*, página 396.

el contrario lo ubica en un régimen de derecho público como un acto de gestión e imperio reglamentada por el propio Estado para regular y controlar dicha prestación.

Por lo que se refiere a la tesis de la concesión como acto unilateral del poder público, que no genera derechos para el concesionario respecto del concedente. Y que se concreta sin la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

La crítica a dicha tesis se encuentra precisamente en que no puede imponerse una concesión a ningún gobernado, pues se necesita su consentimiento. Y pues aquí cabe hacer mención de la convocatoria que realiza el Estado para otorgar la concesión, puesto que en esta se establece las ventajas que obtendrá el probable concesionario al cual se le otorgue la concesión, es decir, este concesionario contaría con ciertos derechos de la administración pública, como lo es el derecho de realizar la prestación del servicio público o la explotación de determinados bienes de la Federación a cambio de una contraprestación económica.

La tesis de la concesión como acto mixto concilia las dos tesis anteriores, pues supone que la concesión posee una naturaleza reglamentaria por lo que se refiere a la prestación del servicio y el cumplimiento de requisitos previos para otorgarla; y contractual las ventajas o beneficios que logra el concesionario, derivadas de la concesión pero pactadas con el concedente mediante un contrato administrativo.

La tesis del acto mixto es la postura que adoptaré porque después del análisis de las otras dos tesis, considero que la naturaleza de la concesión se encuentra compuesta por un contrato administrativo cuando se pacta con el concedente las circunstancias y formas en que se llevará a cabo la prestación de dicho servicio público y un acto administrativo al ser precisamente la Administración pública quien permite al particular prestar un servicio público que es competencia del Estado.

## Elementos subjetivos de la Concesión del Servicio Público

De acuerdo con el autor Acosta Romero, los elementos subjetivos de la concesión son:

1. *“Autoridad concedente*
2. *Concesionario*
3. *Usuarios*<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Ob. Cit.*, página 441.

La autoridad concedente puede entenderse como el órgano del poder público competente para otorgar la concesión.

El concesionario es la persona física o moral que satisface los requisitos que solicita el concedente, debe tener capacidad legal para obligarse en el caso de las personas físicas, y para las morales estar constituidas legalmente.

Los usuarios son las personas físicas o morales, que recibe la prestación del servicio público por parte del concesionario.

### Elementos objetivos de la concesión

De acuerdo con el autor Delgadillo Gutiérrez, los elementos objetivos de la concesión son:

1. *“Materia de la concesión: es la prestación del servicio público;*
2. *Los derechos y obligaciones del concesionario*
3. *Plazo de la concesión”<sup>135</sup>*

La materia de la concesión viene a ser la prestación del servicio público.

En cuanto al segundo punto que se refiere a los derechos y obligaciones de forma somera mencionaré los siguientes, para ser tratados en lo sucesivo ampliamente:

#### Del concedente

Que desde el momento en que otorga la concesión conserva sus poderes de control; vigilancia y fiscalización del funcionamiento del servicio que implica la aprobación de las tarifas; y establecer las sanciones a que se hace acreedor el concesionario incluyendo la declaración de caducidad de la concesión.

Tiene como obligaciones establecer los requisitos y lineamientos para otorgar la concesión y los de la prestación del servicio público; delegar las facultades necesarias para la prestación de dicho servicio; proteger al usuario del servicio público exigiéndole al prestador el cumplimiento del servicio.

#### Del concesionario

Como derechos destacan el poder usar las facultades y bienes que le otorgue el concedente para la realización y prestación del servicio público; gozar de las exenciones, franquicias y exclusividades establecidas; obtener una utilidad

---

<sup>135</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA Manuel, *La concesión administrativa*, Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Porrúa, México 2003, página 385.

razonable por la prestación del servicio; entre los que establezca el propio título de concesión.

Entre sus deberes se encuentra la obligación de que la prestación se realice atendiendo a los principios de generalidad, uniformidad, continuidad y permanencia; acatar a los cambios en la normativa del servicio realizadas por el concedente; no enajenar ni gravar los bienes otorgados para la prestación en la concesión sin previa autorización del concedente.

#### Del usuario

Tiene como derecho la prestación del servicio público previo cumplimiento de las obligaciones mencionadas en el párrafo anterior; a igualdad en la prestación del servicio que los usuarios que se encuentra en las mismas condiciones y a recibir la prestación del servicio con la regularidad y continuidad establecidas en la prestación.

Las obligaciones consisten en cubrir los requisitos legales y el pago respectivo por dicho servicio.

En cuanto al plazo de la concesión, puede ser indeterminado, puesto que se establecerá en el título de concesión, pero no perpetuo, pues la concesión puede ser revocada por la autoridad por causas de interés público o por las causales de extinción de la concesión. El plazo puede ser prorrogado atendiendo a los requisitos previstos en la ley estatal correspondiente y su reglamento; y atendiendo al título de la concesión correspondiente.

## **4.2. PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR CONCESIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL**

Las bases legales de la concesión a nivel estatal se encuentran establecidas en la Ley Orgánica del Administración Pública de cada Estado y en Reglamento para otorgar concesiones de cada Entidad Federativa.

Dichos ordenamientos establecen las bases bajo las cuales se otorgarán las concesiones de bienes y servicios públicos a cargo de los Estados a través de los lineamientos que establece el Comité de Concesiones de los títulos de concesión.

La concesión municipal de servicios públicos se otorgará cuando el Municipio se encuentre imposibilitado para prestarlo de forma directa y utiliza la figura de la concesión como forma indirecta de prestación.

Se publicará la convocatoria en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado y en el periódico de mayor circulación en el Municipio

De acuerdo con la normatividad aplicable para el otorgamiento de concesiones de servicios públicos, la convocatoria de concesión municipal, deberá contener la información que a continuación se enuncia:

- a) *“El objeto y duración de la concesión;*
- b) *El centro de población donde vaya a prestarse el servicio público;*
- c) *La autoridad municipal ante quien se deba presentar la solicitud correspondiente y el domicilio de la misma;*
- d) *La fecha límite para la presentación de las solicitudes;*
- e) *Los requisitos que deberán cumplir los interesados; y*
- f) *Los demás que considere necesarios el Ayuntamiento.”*<sup>136</sup>

Cabe mencionar que para que el municipio pueda publicar la convocatoria se requiere que se encuentre imposibilitado para prestar por sí mismo el servicio público o por conveniencia de que lo preste un tercero, esto debe manifestarse mediante acuerdo.

Una vez publicada la convocatoria los interesados en la concesión municipal del servicio público de acuerdo con la normatividad aplicable para el otorgamiento de concesiones de servicios públicos, deben cubrir los siguientes requisitos:

Formular la solicitud respectiva, dentro del plazo establecido cubriendo lo siguiente:

- a) *“Capacidad técnica y financiera;*
- b) *Acreditar la personalidad jurídica, tratándose de personas morales;*
- c) *Declaración bajo protesta de decir verdad; de no tener impedimento legal.*

*Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio público, en los términos del título de concesión y de la ley.”*<sup>137</sup>

Si la solicitud debiera aclararse o completarse, la autoridad notificará al interesado para que subsane la omisión, sino la realizará tendrá por no presentada dicha solicitud.

Concluido el período de recepción de solicitudes el Ayuntamiento emitirá la resolución que comunicará cuales solicitudes que no fueron aceptadas, indicando las razones que motivaron el rechazo y se determinará discrecionalmente de entre los que reúnen los requisitos al que será el concesionario del servicio público municipal.

---

<sup>136</sup> <http://www.gto.gob.mx/PDF/Normatividad.pdf>; Normatividad aplicable para el otorgamiento de concesiones de servicios públicos municipales, página 2. Consultado el 10 de noviembre de 2010.

<sup>137</sup> *Ibidem*, página 3.

Los puntos resolutivos, se publicarán en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de acuerdo con normatividad aplicable para el otorgamiento de concesiones de servicios públicos el título de concesión, deberá contener:

- a. *Nombre y domicilio del concesionario;*
- b. *Servicio público concesionado;*
- c. *Centro de población o región donde se prestará el servicio público concesionado;*
- d. *Derechos y obligaciones del concesionario;*
- e. *Plazo de la concesión;*
- f. *Cláusula de reversión, en su caso;*
- g. *Causas de extinción de la concesión;*
- h. *Nombre y firma de la autoridad facultada para expedir el título-concesión; y*
- i. *Las demás disposiciones que establezca el reglamento y las que acuerde el Ayuntamiento.*<sup>138</sup>

#### **4.3. OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL CONCESIONARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Los derechos y obligaciones del concesionario se encuentran regulados por el título de concesión a través de su pliego de condiciones, siempre atendiendo al principio de interés público.

Debe atenderse a la idea de que las obligaciones que tiene el concesionario tienen como finalidad el buen funcionamiento de la prestación del servicio público.

Las obligaciones del concesionario en la prestación del servicio público de acuerdo con el autor Acosta Romero son las siguientes:

- *“Ejercitar de forma personal los derechos que se le otorgaron por medio de la concesión;*
- *Contar con los elementos personales, materiales y financieros para la prestación del servicio público;*
- *No puede transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión sin previo consentimiento de la autoridad concedente;*
- *Realizar las obras necesarias para la prestación del servicio público*<sup>139</sup>

Pueden mencionarse otras obligaciones del concesionario, las cuales se enuncian a continuación:

- Cumplir con lo pactado en la concesión respecto al control y vigilancia que tendrá el Estado en la actividad que realizará en concesionario para la prestación del servicio público;
- Cumplir con la finalidad de interés general que tiene la concesión en la prestación del servicio público;

---

<sup>138</sup> Ídem

<sup>139</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General Ob. Cit.*, páginas 446 y 447.



- Realizar el pago de derechos correspondientes al Ayuntamiento de conformidad con las leyes fiscales;
- Mantener las condiciones bajo las cuales se otorgó la concesión;
- Llevar registro y contabilidad de los movimientos financieros, así como de los usuarios del servicio;
- Continuidad en la prestación del servicio, es decir, que el servicio se proporcione a los usuarios de forma constante con horarios fijos;
- La prestación debe ser general, es decir, que cualquier persona que requiera del servicio pueda tener acceso a ella, si cumple con las condiciones para que se le proporcione el servicio;
- Igualdad en la prestación del servicio, esto es, que toda persona sin discriminación alguna, siempre que cumpla con los requisitos para que se le proporcione tenga acceso a la prestación del servicio público;
- Prestación del servicio, por el periodo que dure la concesión;
- Mantener las tarifas que fueron acordadas con la Administración Pública para la prestación del servicio;
- Dejar de prestar el servicio cuando el expire periodo por el cual le fue otorgada la concesión.

Pero el concesionario no solo tiene obligaciones, como bien se dijo adquiere derechos, entre los cuales se pueden encontrar los siguientes:

- Hacer uso de concesión en las condiciones pactadas;
- Ser el único prestador del servicio por derivar su derecho de la concesión que le fue otorgada;
- Que la contraprestación económica, sea suficiente para el mantenimiento de los insumos que se requieren para la prestación del servicio;
- Que el periodo de la concesión sea suficiente para que recupere su inversión, y obtenga una satisfacción económica por la prestación del servicio;
- A solicitar se amplíe el periodo de la concesión, si subsiste la necesidad y la prestación que realizó del servicio fue adecuada, lo cual queda enteramente a arbitrio de la administración pública que otorgó la concesión.

#### **4.4. CAUSALES DE EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Existen distintos supuestos que originan la terminación de la concesión, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- I. Cumplimiento del plazo; se va a establecer la duración de la concesión, lo que debe pensarse en relación a la naturaleza del servicio público que se preste. El establecimiento del servicio implica un régimen

de carácter económico y financiero que debe atender a que el concesionario recupere la inversión y que el Estado recupere en cierto periodo el servicio que está concesionado. Este cumplimiento se refiere a que el periodo por el cual se otorgó la concesión vence y por tanto esta termina; pero puede solicitar el particular a la administración pública una prórroga mediante un acto administrativo nuevo, lo cual queda a discrecionalidad de esta otorgarla o no.

II. Falta del objeto materia de la concesión; esto surge cuando es imposible la prestación del servicio debido a que ya no existe la necesidad que cubría el servicio que se prestaba.

III. Revocación; en este caso la Administración pública retira del campo jurídico de manera unilateral un acto válido y eficaz por un motivo superveniente, lo que significa que se produjo una modificación en algunos o algunos de los elementos materiales que dieron origen a la concesión, y puede generarse la revocación en función del interés público o exista un cambio en el criterio de la administración.

Sin embargo, respecto a este tema de revocación es importante hacer notar que la administración pública no puede tan sólo decidir revocar un acto válido y eficaz así como así, y aunque se considere que lo hace de forma unilateral debe existir una justificación para revocarlo.

IV. Caducidad, de acuerdo con el autor Delgadillo Gutierrez, se define de la siguiente manera:

*“Es una forma de concluir anticipadamente una concesión, generalmente en el título concesión se establecen las causas por las que la autoridad administrativa puede declarar la caducidad, puede darse por el incumplimiento de obligaciones por parte de concesionario.”<sup>140</sup>*

V. Rescisión; es un acto mediante el cual, ambas partes dan por terminado el contrato, debido a que una de las partes incumplió en sus obligaciones pactadas.

VI. Rescate, es un acto administrativo por medio del cual el Estado recupera los bienes o el servicio público que había otorgado al concesionario para la realización de su actividad, por causas de utilidad pública.

Diversos autores comentan que el Estado debe indemnizar al particular por la inversión que haya realizado por el periodo que falte para que haya vencido el plazo. En este caso habrá que referirse a que recupera el servicio público concesionado, y que la indemnización que mencionan los autores es en razón de lo que deja de percibir el concesionario por el

---

<sup>140</sup> Íbid., página 391.

tiempo que falta para el vencimiento del plazo. Lo cual es correcto, debido a que el concesionario invierte en razón del periodo de la concesión.

VII. Reversión, una vez que vence el plazo de la concesión los bienes afectos a ésta y el servicio público concesionario pasan al Estado, ante lo cual algunos autores consideran que es justo debido a que el particular ha obtenido beneficios de la concesión, además de que la reversión tiene su razón en que debe asegurarse la prestación del servicio.

Este tema ha causado polémica, puesto que en el caso de que el Estado otorgue los bienes para la prestación del servicio, es entendible que al vencimiento del plazo haga uso de la reversión, pero si este no aporta los bienes para ello, y aún así los atrae junto con el servicio público, resulta desventajoso para el concesionario, pues fue este quien invirtió en ellos, cierto es que si obtuvo ventajas de la concesión pero hay que tomar en cuenta que la adquisición de dichos bienes lo realizó con su capital, por tanto no constituía patrimonio del Estado. Así también debe atenderse el concepto del término reversión, es volver al estado en que se encontraban las cosas; y bien es cierto que si el Estado no proporcionó los bienes, no tendrían por qué adherirse a este, sino constituían parte de su patrimonio.

VIII. Quiebra del concesionario, en este caso, si el servicio que prestaba el particular mediante la concesión es de gran importancia para la generalidad o colectividad, la autoridad debe encargarse de su prestación con la finalidad de evitar una crisis; y por tanto se da por terminada la concesión.

#### **4.5 CONCESIÓN PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO EN EL MUNICIPIO**

Como antecedente se citará información recabada en el año 2005, lo que permitirá observar los cambios en la legislación mexicana respecto del tratamiento que se le ha dado a la seguridad pública, en cuanto a la concesión:

La información fue publicada en la página de internet de la Cámara de Diputados, como resultado del trabajo de la investigadora parlamentaria Claudia Gamboa Montejano, según la cual:

*“... algunas Entidades de la Federación, consideran el tema de **la concesión de la seguridad pública**; de manera expresa en las disposiciones generales u objeto de su ley respectiva, estas entidades son: **Aguascalientes; Baja California; Coahuila; Distrito***

**Federal; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Estado de México; Michoacán; Morelos; Sinaloa; y Chihuahua.**<sup>141</sup>

Este estudio nos permite observar que poco más de la tercera parte de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal consideraron relevante legislar acerca de la concesión en materia de seguridad pública, de las cuales, la investigadora Gamboa Montejano señala que:

*“Las siguientes entidades federativas son las que **aprueban de manera expresa la concesión de seguridad pública a los particulares**: Aguascalientes; Baja California; Coahuila; Distrito Federal; Estado de México, Guerrero, Sinaloa y Chihuahua.*

*Estas entidades federativas, son las que expresamente **no admiten la concesión de la seguridad pública en su territorio**: Guanajuato; Hidalgo; Michoacán y Morelos.*<sup>142</sup>

De esta cita tenemos que ocho de las once entidades federativas y el Distrito Federal aprobaron expresamente concesionar la seguridad pública y cuatro entidades federativas expresamente en su regulación no admitieron la concesión de la seguridad pública, supongo que en razón de que en la Carta Magna no se adicionaba aún el párrafo al artículo 21, que señala que la seguridad es una función.

Asimismo tenemos que para el estudio realizado en el año 2005, los servicios de seguridad de carácter privado, los ahora denominados servicios privados de seguridad ya se regulaban en la normatividad estatal como lo señala la investigadora Gamboa Montejano:

*“Los **servicios de seguridad de carácter privado** regulados por las leyes de la materia de seguridad pública en las entidades federativas comprenden un 82.7%, siendo los Estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán, Chihuahua, Tamaulipas, Guerrero y Veracruz.”*<sup>143</sup>

Ahora bien si nos remitimos nuevamente como se ha venido proponiendo en los capítulos que anteceden al artículo 21 señala en su párrafo noveno:

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

---

<sup>141</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-02-05.pdf>, *La Seguridad Pública en los 31 Estados y el Distrito Federal, Estudio comparativo de la legislación en materia*, por Claudia Gamboa Montejano, Marzo 2005., página 5, consultado el 16 de mayo de 2009.

<sup>142</sup> Ídem.

<sup>143</sup> Íbidem, pagina 4.

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

Relacionando el párrafo noveno del artículo 21 con lo que expone el autor José Mejía Lira, considero que no deben concesionarse las actividades de gobierno fundamental como lo es la seguridad; señala la siguiente referencia:

*“En el municipio de San Luis Potosí, donde existe una “Policía Urbana”, que vigila y otorga protección a conjuntos de colonias, siendo una concesión a un grupo privado. El servicios se cobra semanal o quincenalmente a los habitantes de la colonias que reciben el servicio. Así el ayuntamiento descarga su responsabilidad de otorgar vigilancia y seguridad a parte del territorio, liberando recursos y problemas administrativos.”<sup>144</sup>*

Con la finalidad de tener el criterio de las características del servicio público se retoma la siguiente tesis, con el siguiente rubro:

*“SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS.*

*Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja... 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. ... 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.”<sup>145</sup>*

Con base en ella, se observa la confusión de las figuras de concesión y autorización, por lo cual se aborda más adelante el tema de la autorización.

Considero que cualquier actividad que se refiera a la seguridad de las personas y/o sus bienes al situarse bajo una normatividad estatal tiene una naturaleza innegablemente pública y no puede estar constituida bajo un régimen

<sup>144</sup> MEJÍA LIRA, José, *Ob. Cit.*, página 74.

<sup>145</sup> IUS 2009, disco compacto, Suprema Corte de Justicia de la Nación, No. de Registro 177794.

de derecho privado, sino porque cualquier tema relacionado con la seguridad pública es obligación del Estado, por la importancia que reviste la seguridad hoy en día no puede este deslindarse de ella al dejar a su población a merced de particulares, los cuales ofrecen brindar seguridad con fines lucrativos y no con fines de bien común que persigue la seguridad a cargo de la autoridad.

Cierto es que la concesión en distintos ámbitos de la actividad administrativa ha sido muy útil, pues se convierte para el Estado en una opción de poder llevar a cabo la prestación de servicios públicos de forma satisfactoria para su población.

La seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no puede ser concesionada, debido a que como lo señala el propio artículo, es una función a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, además señala que los tres órdenes de gobierno deben coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública. El sistema de coordinación de seguridad pública se rige por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin embargo como anteriormente menciono, tiene un apartado para regular la seguridad que prestan los particulares, lo cual se ha desarrollado en el capítulo tercero de esta investigación.

La concesión tiene una clasificación doctrinal y la seguridad pública no encuadra en ninguno de los supuestos, por tanto ni constitucional ni doctrinariamente podría estar sujeta a concesión.

#### **4.6. INCONVENIENCIA DE CONCESIONAR EL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO EN EL MUNICIPIO**

La seguridad pública con base en el texto de la Constitución en sus artículos 21 y 115 y en los conceptos aportados por diferentes doctrinarios, no reviste las características de un servicio público, sino de una función, categoría derivada de la importancia de esta para el funcionamiento del Estado.

La Administración Pública debe hacerse cargo de la seguridad pública de forma directa, puesto que no puede otorgarse para que otro distinto a las autoridades designadas en cada orden de gobierno pueda realizar dicha función. Ciertamente es que la seguridad pública a diferencia de cualquier servicio público goza

de permanencia, debe ser garantizada a la población sin necesidad que cumpla con ciertos requisitos para que pueda ser proporcionada.

Otro de los elementos importantes ya mencionados, es la finalidad de lucro que tienen los prestadores de servicios privados de seguridad, es un elemento clave para que el particular acepte proporcionar a los usuarios el servicio por el cual cumplió con los requisitos necesarios para que se le otorgara la autorización, ya que como se ha mencionado.

La diferencia entre lo que el Estado y los particulares realizan, es que el primero debe buscar el bien común y la tranquilidad y paz social como finalidad con recursos del erario, el cual, por lo general es insuficiente para la correcta realización de sus funciones, pero siempre con miras al bienestar común; mientras los particulares sólo realizan la actividad con los estándares establecidos por la autoridad, sin tener como finalidad el orden, la tranquilidad y bienestar común, sino una contraprestación, que satisfaga no sólo sus costos, sueldos e inversiones sino que se obtenga una ganancia, lo cual es totalmente entendible.

Aunado a lo anterior la principal inconveniencia de que los particulares que prestan los servicios privados de seguridad, radica en que aún cuando existe un registro y control de los particulares que proporcionan dichos servicios y aún cuando se consideran auxiliares, se expone a la población a un estado de inseguridad. Si bien, es cierto, los servicios privados de seguridad cuentan con una Ley Federal y su reglamento y el Estado se encarga de realizar una vigilancia de su actividad, cierto es también, que sus elementos al no encontrarse bajo el mismo régimen que un elemento de seguridad pública no tienen la misma responsabilidad, como se pudo observar en el capítulo tercero en la parte concerniente a los servicios privados de seguridad, donde se trata a las sanciones.

Y aún cuando la seguridad pública no se concesiona, se emiten autorizaciones a nivel federal y local por parte de la Secretaría de Seguridad Pública federal o estatal, es por ello, que a continuación se trata el tema de autorización.

Para comenzar con este tema resulta conveniente analizar el concepto de autorización, se citarán conceptos aportados por distintos doctrinarios jurídicos.

El autor Martínez Morales, define a la autorización como:

*“Acto esencialmente unilateral, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado; pues el interesado tiene un derecho preexistente*

*que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará.*<sup>146</sup>

Acosta Romero señala lo siguiente de la noción de autorización:

*“Es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta... El régimen de las autorizaciones no exige que el solicitante cuente con capacidad financiera y técnica, ni garantía en el procedimiento para otorgarla, no hay usuarios, ni rige el principio de rescate ni el de reversión. El procedimiento para otorgar una solicitud consiste en el cumplimiento de requisitos establecidos por la ley y el acto administrativo que les otorga, el cual es notificado personalmente al interesado, y se entrega el documento donde consta el acto.”*<sup>147</sup>

Es importante hacer notar que para el autor Acosta Romero, el régimen de la autorización no exige que el solicitante cuente con capacidad técnica y financiera, sin embargo en el particular caso de las autorizaciones para presentar servicios privados de seguridad, la Secretaría de Seguridad pública requiere de una fianza a favor de la tesorería.

Por su parte, Serra Rojas, menciona lo siguiente al respecto:

*“La autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente por lo que, al cumplirse los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho.”*<sup>148</sup>

El autor Ramón Parada considera que:

*“La autorización amplía derechos, se enmarca en una operación limitadora porque la autorización no se concibe sin derecho o facultad previamente condicionados en su ejercicio, no tiene como las dispensas discrecionales, connotación alguna de privilegio o exoneración del cumplimiento de obligaciones legales.”*<sup>149</sup>

Entonces puede entenderse a la autorización como el acto de autoridad que elimina las limitaciones legales para ejercer un derecho preexistente, mediante el cumplimiento cabal de requisitos establecidos por las disposiciones legales, por lo tanto, no se encuentra sujeta a facultades de discrecionalidad de la autoridad.

El fundamento legal para otorgar la autorización para prestar servicios privados de seguridad en dos o más Entidades Federativas es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 30 bis, en la fracción XIX, que faculta a la Secretaría de Seguridad Pública para otorgar autorizaciones a las

---

<sup>146</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, Primer Curso*, UNAM, Editorial HARLA, México 1991, página 302.

<sup>147</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*, Ob. Cit., página 1028, 1030.

<sup>148</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Ob. Cit., páginas 388 y 389.

<sup>149</sup> PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I, Parte General*, Decimocuarta edición, Editorial Marcial Pons Editorial Jurídicas y Sociales S.A., Barcelona 2000, página 416.



empresas para la prestación de esos servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas.

La autorización para prestar servicios privados de seguridad en una Entidad Federativa, se va a encontrar regulada por la Ley relativa a estos servicios y el reglamento de esa Ley, a través de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado; además los particulares para prestar estos servicios requerirán del consentimiento del Municipio (s) en que pretendan hacerlo.

Para efectos de ejemplificar lo dicho en este capítulo y en el tercero, se hace referencia de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el capítulo concerniente a los servicios de seguridad privada, en su artículo 134 señala:

La Seguridad Pública en el Estado es una función prioritaria y exclusiva del Estado y de los Municipios por lo que no podrá ser objeto de concesión a particulares. Sin embargo, el Gobernador del Estado a través de la Secretaría, cuando así lo requiera el interés general, podrá autorizar a particulares la prestación de servicios de seguridad privada, cuando los mismos se circunscriban a áreas determinadas que no sean públicas y su necesidad se justifique con suficiencia a juicio del propio Ejecutivo, y siempre que satisfagan los requisitos determinados por esta ley y sus reglamentos. Cuando una empresa de seguridad privada vaya a prestar sus servicios sólo en un Municipio, la Secretaría deberá contar primero con la opinión del representante legal del Ayuntamiento.

Los servicios privados de seguridad y lo necesario para obtener la autorización para prestarlos, así como los lineamientos de sus actividades y sanciones han sido objeto de estudio del capítulo tercero. Por lo que hace al tema de este capítulo, se busca aportar un panorama conceptual de la figura que han empleado para crear servicios privados de seguridad, y con ello hacer más notorias las incongruencias y la forma en que se han trasgredido la función específica de seguridad pública.

Empleando lo aportado por los conceptos de autorización, debe entenderse, que esta figura permite ejercer derechos preexistentes, por tanto no debería aplicarse en materia de seguridad pública, pues no corresponde a los particulares el brindar seguridad a otros, eso sin mencionar nuevamente, el ya aludido ánimo de lucro que tiene el prestador de estos servicios de atención a intereses meramente particulares, contrario a los objetivos de la seguridad pública.

Vale la pena retomar una parte de lo que señala Acosta Romero respecto de la autorización:

*“El régimen de ... y autorizaciones no exige capacidad financiera y técnica al solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios...”<sup>150</sup>*

Sin embargo, las leyes en materia de servicios privados de seguridad, señalan como requisito para obtener la autorización que la persona o empresa acredite contar la capacidad, económica, financiera, técnica y humana para la prestación de estos servicios; asimismo requiere de ser procedente la autorización, la expedición de una fianza a favor de la tesorería, ya sea de la entidad federativa o de la Federación, para garantizar que se sujetará a las condiciones de la autorización; y por lo que hace a los usuarios, efectivamente no existen como tal, pero se denomina prestatario a la persona que recibe el servicio privado de seguridad.

Entonces de lo anterior se entiende que el que particulares presten servicios privados de seguridad a terceros con la emisión de autorización de la Secretaría de Seguridad Pública es un derecho preexistente que puede realizarse siempre que se cumpla con los requisitos legales. Sin embargo considero que la seguridad es uno de los aspectos primordiales para un Estado; la postura que desarrollo en este trabajo de investigación defiende la naturaleza pública de la seguridad, por lo que, si la seguridad es pública, es una función que se encuentra a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios como lo señala el artículo 21 constitucional, ahora bien, entonces concluyo con la idea de que la seguridad no sea transferible a particulares.

---

<sup>150</sup> ACOSTA ROMERO Migue, Ob. Cit. página 1030.

## **CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REGULACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, APLICABLE A LA POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO COMO FACULTAD DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS COMO INTRANSFERIBLE A PARTICULARES**

Como se ha mencionado en los capítulos que anteceden al presente, la seguridad pública es una función a cargo del Estado, en sus tres niveles de gobierno, Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios; lo anterior se vuelve a mencionar en razón de que la forma en que se ha tratado a la seguridad pública en el cuerpo de este trabajo de investigación tiene como finalidad observarla como facultad de los municipios como intransferible a particulares.

Se aportarán datos económicos a nivel federal sobre el impacto que ha tenido el que particulares a través de empresas presten servicios privados de seguridad, mediante una autorización expedida por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, para el caso de las empresas que prestan sus servicios en dos o más Entidades Federativas. Se abordará también el impacto social que ha originado la prestación de servicios privados de seguridad.

Para continuar, se tratarán las bases que fundamentan la regulación jurídica de la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional como facultad de los municipios como intransferible a particulares; ya que el panorama Federal se ha tratado ampliamente, por tanto corresponde en este capítulo en su segundo punto enfocarse al Municipio, por ser este el nivel más cercano a la población y en reconocimiento a su importancia en el correcto desarrollo de esta función tan elemental en el quehacer del Estado.

### **5.1. IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO ACERCA DE LA PRESTACIÓN POR PARTICULARES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO**

La situación por la que atraviesa el país en materia de seguridad pública es catastrófica, por ende ha tenido desde hace ya varios años un gran impacto, no sólo en el ámbito social, sino en el económico, este último no solo para lo que concierne al Estado, sino también a la economía de los ciudadanos mexicanos.

Ante los graves problemas y deficiencias en materia de seguridad pública, personas físicas y morales, derivado de su situación social y económica o por ser figuras importantes en la sociedad, han optado por contratar a empresas que prestan servicios privados de seguridad a terceros. Cada día es mayor el número de empresas que prestan servicios privados de seguridad.

Es por ello que en el desarrollo de este capítulo se realiza un análisis del impacto social y económico que ha originado la prestación de los servicios privados de seguridad, por el alto índice de registros, pues ha repercutido en la vida del país de forma alarmante.

### **Impacto Económico**

El impacto económico que origina la prestación de servicios privados de seguridad en México, será tratado desde dos puntos de vista, el primero será desde la perspectiva del Estado y de los prestadores de servicios; y el segundo, consiste en observar la repercusión que tiene en la economía de los particulares que contratan estos servicios.

Las empresas que prestan servicios privados de seguridad en dos o más Entidades Federativas, como se mencionó en el capítulo tercero deben realizar en la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a través de la Dirección General de Seguridad Privada el trámite de solicitud de autorización para poder prestar sus servicios; y las que deseen realizar estas actividades solo en una Entidad Federativa, deben registrarse y obtener la autorización de la Secretaría de Seguridad Pública de cada Estado.

Del cuarto informe de actividades que realizó la Secretaría de Seguridad Pública, se obtiene la siguiente información del periodo que comprende del mes de septiembre de 2009 a julio de 2010, existen 688 empresas de seguridad privada que cuentan con autorización federal vigente. Las Entidades Federativas que concentran el mayor número de empresas de seguridad privada con autorización federal son: Distrito Federal con 320; Estado de México con 119 y Jalisco con 68.<sup>151</sup>

Desde la perspectiva del Estado tenemos que el pago de derechos que realizan los prestadores de servicios privados de seguridad, por conceptos necesarios para obtener la autorización y prestar este servicio; es una forma en que la autoridad percibe ingresos. El pago de derechos debe realizarse conforme a lo establecido en la Ley Federal de Derechos en los artículos 195-X, 195-X-1

---

<sup>151</sup> <http://www.ssp.gob.mx>, Cuarto informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública, consultado el 10 de enero de 2011.

y195-X-2, a continuación se expone la información relativa a manera de cuadro, para observar los ingresos anuales percibidos por la Secretaría de Seguridad Pública durante el 2010:

CONCEPTO PARA PAGO DE DERECHOS	CUOTA	DATOS DE LA SSP DEL 2010	TOTAL EN M/N (\$)
<p>Estudio y trámite de la solicitud para la autorización o para su revalidación en las siguiente modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para prestar servicios de seguridad privada en los bienes.....</li> <li>• Para prestar los servicios de seguridad privada en el traslado de bienes o valores.....</li> <li>• Para prestar los servicios de seguridad privada a personas.....</li> <li>• Para prestar los servicios de sistemas de prevención y responsabilidades.....</li> <li>• Para prestar los servicios de seguridad de la información y por cualquier actividad vinculada con los servicios de seguridad privada.....</li> </ul>	<p><b>\$12,530.14</b></p> <p><b>\$12,325.43</b></p> <p><b>\$12,530.14</b></p> <p><b>\$11,673.30</b></p> <p><b>\$11,673.30</b></p>	<p>152 resoluciones de autorización,</p> <p>434 resoluciones de revalidaciones</p>	<p>Por no aclararse la modalidad de las resoluciones se realiza el cálculo con la cantidad de \$12,325.43, se obtiene la cantidad total de :</p> <p><b>\$7222701.98</b></p>
<p>Expedición de la autorización o de su revalidación</p>	<p><b>\$3,759.48</b></p>		
<p>Inscripción de cada persona que preste los servicios privados de seguridad, en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública.</p>	<p><b>\$125.62</b></p>	<p>Se registraron 53,407</p>	<p><b>\$6708987.34</b></p>
<p>Inscripción de cada arma de fuego o equipo utilizado por las personas físicas o morales en el Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada</p>	<p><b>\$38.11</b></p>	<p>465 armas cortas y 953 armas largas</p>	<p><b>\$54039.98</b></p>
<p>Por la consulta de antecedentes policiales en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, respecto del personal con que cuentan las instituciones que presten los servicios de seguridad privada, por cada integrante.</p>	<p><b>\$37.40</b></p>	<p>48,427 antecedentes policiales</p>	<p><b>\$1811169.8</b></p>

Modificación de la autorización o, en su caso, de la revalidación.	<b>\$2,207.51</b>		
Expedición de cada cédula de identificación del personal, con el registro asignado en su inscripción.	<b>\$35.49</b>	10,942 expedidas	<b>\$388331.58</b>
Por cambio de representante legal.	<b>\$5,587.20</b>		
Por cambio en la titularidad de las acciones o partes sociales.	<b>\$5,587.20</b>		
Por el estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición o revalidación de cada licencia oficial individual de portación de armas de fuego a empleados federales.	<b>\$327.68</b>	122 opiniones favorables	<b>\$39976.96</b>
Por el estudio de la solicitud y la expedición de la opinión respectiva, sobre la justificación de la necesidad de que el personal de las empresas autorizadas que prestan el servicio de seguridad privada, porten armas de fuego.	<b>\$3,381.46</b>		
Por la modificación de la opinión respectiva.	<b>\$3,381.46</b>		
			<b>\$16225207.64</b>

De la información contenida en el cuadro, se tiene que la Secretaría de Seguridad Pública percibió la cantidad \$16,225,207.64 (dieciséis millones doscientos veinticinco mil doscientos siete pesos 64/00 M.N), con la salvedad que la cifra es imprecisa porque en el cuarto informe de la Secretaría no se proporcionaron todos los datos, es por ello que hay campos vacíos en el cuadro.

Aún con esa salvedad, es posible observar que el Estado por realizar los estudios de la solicitud de autorización, otorgar la autorización respectiva, la expedición de cédulas de identificación, entre las actividades arriba mencionadas, ha venido percibiendo grandes cantidades de los particulares por autorizar a empresas para prestar servicios privados de seguridad en dos o más Entidades Federativas; entonces el impacto económico desde el aspecto positivo que han

propiciado las empresas lo han recibido las autoridades encargadas de regular y controlar los servicios privados de seguridad.

Con la cifra que resultó del año 2010, lo que percibe el Estado hace que la regulación de esta aludida figura resulte un área conveniente para la obtención de ingresos por parte de las autoridades encargadas de la seguridad, tanto a nivel federal como estatal.

Respecto de los prestadores de servicios, a modo de ejemplo se citan algunas cifras publicadas en el periódico El Universal, según el cual:

La empresa de servicios privados denominada “Sipse”, que no se encuentra registrada en la página de la Secretaría de Seguridad Pública federal ni en el del Distrito Federal, y que además carece de licencia para la portación de armas respectivas, tiene los siguientes costos por sus servicios:

- *Costo mensual por un escolta.....\$8, 000*
- *Costo mensual por un escolta armado.....\$12, 000*
- *Costo mensual por un escolta armado con vehículo que incluye sirenas y luces estroboscópicas.....\$20, 000<sup>152</sup>*

Utilizando como referencia los datos arriba citados de la empresa Sipse, lo que percibe por cada escolta es de 8, 000 en el servicio más básico, lo que paga al personal operativo de las empresas por sus actividades va de los \$3,000 a \$3,500 mensuales, lo restante lo utiliza la empresa de seguridad privada para gasto corriente y obviamente de ahí mismo le resulta la ganancia.

Ahora bien, el impacto económico en el ciudadano resulta más complicado de calcular, debido a que el costo de cada empresa por modalidad en el servicio de seguridad privada no tienen tope mínimo ni máximo, es decir, queda al arbitrio y decisión de cada empresa, y sobre todo los costos por servicio no se encuentran publicados, ya que la persona que desea contratar estos servicios debe proporcionar información para que la empresa realice un presupuesto por el total de los servicios a prestar, tal situación de límites de los costos se escapa a la supuesta regulación y control que debe ejercer el Estado, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Desde el enfoque de los prestatarios, o particulares que contratan los servicios, tenemos que son quienes sufren el impacto negativo, pues los costos son altos y se requiere una capacidad económica estable para poder contratarlos. Entonces tenemos que la deficiencia e insuficiencia de la seguridad pública, tiene

---

<sup>152</sup> El Universal, 24 de mayo de 2010, sección A14. México, Nación.

como una de tantas consecuencias, una carga económica adicional para el ciudadano.

El aspecto positivo de los servicios privados de seguridad, es la creación de empleos, tanto operativos como administrativos de las empresas, sin embargo, hay que ver el costo que tienen para la sociedad y al Estado mismo la creación de estos empleos, puesto que se traduce el ejercicio de esta figura de “servicios privados de seguridad”, en una invasión a la esfera de las funciones del Estado (entendido en sus tres niveles de gobierno) y puesto que como lo señala el artículo 21 párrafo noveno constitucional, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, en tal sentido, la seguridad a cargo de particulares se traduce en una transgresión a este precepto constitucional.

### **Impacto Social**

Todo Estado tiene la obligación y finalidad de garantizar la seguridad pública, para que su población pueda disfrutar y ejercer plenamente los derechos individuales y sociales establecidos en la Constitución. Sin embargo, la realidad es una seguridad pública en general, deficiente, raquítica y hasta perjudicial para los habitantes del país; lo último en razón de que no solo se carece de la seguridad pública necesaria, sino que la población ha recibido impunidad, extorción, malos tratos y violaciones a sus garantías individuales, es decir, actos contrarios a los que deben realizarse para cumplir con los objetivos de la seguridad pública.

Lo anterior trae como consecuencia desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones y sus autoridades; de tal manera que el individuo al encontrarse ante tal inseguridad pública, recurre a contratar servicios privados de seguridad. Sin embargo, no todo lo acontecido es únicamente responsabilidad del Estado, puesto que la población por lo general, sólo de forma no oficial externa su inconformidad ante el desempeño de la seguridad pública, y como consecuencia la autoridad se excusa, por no tener conocimiento de lo que se “rumora”. Mucho influye la urgente necesidad de una ciudadanía activa y comprometida con los aspectos relevantes de su sociedad.

Además, de una participación activa, la población debe cumplir con sus obligaciones pertinentes que provean al Estado de los medios necesarios para cumplir con esa función; como es la obligación de cumplir con las contribuciones, establecidas en el artículo 31 fracción IV, que a la letra señala:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:



IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior se traduce, en que resulta ilógico e injusto exigir y criticar la forma en que el Estado lleva a cabo la función de seguridad pública cuando la minoría de los ciudadanos mexicanos cumplen con sus obligaciones, en este caso la de contribución, para allegar al Estado lo necesario, y en el último de los casos lo suficiente para ello.

El tema de la obligación fiscal se toca en razón de que el servicio que se contrata con los prestadores de servicios privados de seguridad, tienen un costo, que muchas veces la población prefiere pagar, que realizar sus contribuciones; esto tiene repercusión en la sociedad en general, pues el erario es insuficiente para que el Estado realice sus funciones.

Como consecuencia lógica de las condiciones en que se encuentra la seguridad pública actual, los servicios privados de seguridad han tenido un auge increíble, basta con conocer el número de empresas registradas a nivel federal y de las registradas en las Entidades.

La prestación de servicios privados de seguridad, no sólo repercute económicamente, sino también en el ámbito social, pues se ha venido gestando la tendencia a contratar servicios privados para la seguridad de casi todos los espacios del ámbito territorial en que se desarrolla la sociedad.

Esto es, que el ámbito territorial que corresponde a una autoridad de seguridad pública, sea municipal, estatal o federal ahora se encuentra cubiertos por un sin número de empresas que proporcionan seguridad en diferentes modalidades, cada una con distinto costo, que obviamente sólo puede ser proporcionado a aquellos que tienen la capacidad económica para realizar el pago correspondiente por la prestación del servicio. Cuando la seguridad debe ser proporcionada a todos, sin distinción alguna, y sobre todo sin tener como requisito previo, el lucro.

Conveniente ha resultado esta prestación de servicios privados de seguridad, para la autoridad, en primer lugar, por el hecho que descarga de manera indirecta parte de sus responsabilidades a estas empresas, mediante la autorización y aunque la justificación, sea que es el propio ciudadano que en pleno ejercicio de sus derechos contrata por decisión propia los servicios de particulares, lo que resulta a todas luces absurdo que la autoridad conociendo los preceptos constitucionales permita que esta figura tenga cabida en la seguridad, y hasta descarado que las justifique como auxiliares de la seguridad pública. En segundo

lugar porque han sido una fuente de ingresos que han tenido las autoridades, en materia de seguridad pública, el cual no se ha visto reflejado en la eficiencia de sus funciones.

De acuerdo con la información obtenida de la página de internet de la Secretaría de Seguridad Pública en la sección de la Dirección General de Seguridad Privada, de las 688 empresas registradas en el año 2010, son 244 las empresas amonestadas, que cuentan con autorización por la Secretaría de Seguridad Federal, entonces tenemos que las amonestadas son más de una tercera parte del total de registros.

Ahora bien, bajo tal tenor esto influye de manera importante en la percepción de la sociedad por lo que a seguridad se refiere, porque si la condición de la seguridad pública es deficiente y mucho deja que desear, las empresas de servicios privados de seguridad también, tienen deficiencias en la prestación de sus servicios o por incumplir los lineamientos establecidos para la prestación de sus servicios. En esta situación poco prometedora, se deja al ciudadano que requiere de manera esencial de seguridad para tener una vida plena y ejercer sus derechos en una pacífica convivencia social.

## **5.2. BASES QUE FUNDAMENTAN LA REGULACIÓN JURÍDICA, MEDIANTE LA CUAL, SE ESTABLEZCA A LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POLICÍA PREVENTIVA Y TRÁNSITO COMO FACULTAD DEL MUNICIPIO, INTRANSFERIBLE A PARTICULARES**

La razón por la cual, la presente tesis propone una regulación de la seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como facultad de los Municipios mexicanos como intransferible a particulares, se debe a que el Municipio es el nivel gobierno más cercano a la población y conoce de manera real la situación de esta; es por ello que se pretende que sea mediante este nivel de gobierno que comiencen a suscitarse los cambios necesarios para que con ello pueda tenerse como referencia la situación y pueda estudiarse la viabilidad de mantener la seguridad pública en la práctica y en la legislación de forma real a cargo de las autoridades facultadas para dicha función.

Como se ha mencionado en el desarrollo de esta investigación, la seguridad pública es uno de los sectores más importantes para todo Estado. La seguridad pública constituye una garantía individual, que se encuentra consagrada en el

artículo 21 constitucional, asimismo, constituye una función a cargo del Estado, conferida a este en sus tres niveles de gobierno, por el mismo artículo.

Al constituir una función a cargo del Estado, significa, que corresponde a este por medio de sus órganos e instituciones establecidas para tal efecto proporcionarla a la población de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto como se ha hecho hincapié durante la presente, corresponde exclusivamente al Estado atender el área o sector prioritario, la seguridad pública.

La seguridad pública viene a ser como se mencionó anteriormente uno de los ejes que permite a cualquier Estado el desarrollo de todas las actividades y ejercicio de derechos y obligaciones para su población, ya que sin ella, la sociedad se encontraría en caos, pues ninguna actividad pudiera realizarse ante la ausencia de la seguridad pública.

La seguridad pública, se constituye como garante del pleno desarrollo, tanto del individuo como de las instituciones de gobierno y por tanto del Estado mismo.

La seguridad nacional en México, se encuentra a cargo de las fuerzas armadas, ejército y fuerza aérea. La seguridad pública a cargo del Estado en sus tres niveles de gobierno; ante tal orden de ideas, resulta ilógico ignorar la naturaleza pública de la seguridad, entonces cómo dejar la seguridad pública es decir, la seguridad que se brinda a la sociedad mexicana en todos los ámbitos dentro del territorio nacional, donde se desarrolla la vida cotidiana en manos de particulares.

Resulta preocupante desde el ámbito jurídico el tratamiento que ha recibido la seguridad pública en México como se puede notar en los párrafos siguientes:

Primeramente el proceso legislativo por el cual se creó la Ley reglamentaria del artículo 21, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece en sus artículos 150, 151 y 152 los servicios privados de seguridad, vale la pena cuestionar tal actividad legislativa, puesto que si en el artículo 2 señala que la seguridad pública es una función a cargo del Estado en sus tres niveles de gobierno, cómo es posible que incluya en el título décimo, la figura de servicios privados de seguridad, sin hacer referencia a su naturaleza, e incluso los denomine auxiliares de la función, en atención a cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, como derecho de los particulares a portar armas.

Entonces la ley que debiera regular el Sistema Nacional de Seguridad Pública está atendiendo a cuestiones particulares además de establecer lineamientos de las autoridades e instituciones encargadas de dicha función,

puede decirse que va más allá de lo que debiera. Además de que el fundamento de tales servicios privados de seguridad es vago e infundado, puesto que, si bien la Constitución en su artículo décimo señala el derecho del particular para poseer armas para su seguridad y en su domicilio; no señala el derecho a proporcionar a terceros, servicios privados de seguridad con una finalidad lucrativa.

Ahora bien, como se mencionó en el punto anterior de este capítulo, las autoridades encargadas de la Seguridad Pública, debieran cuestionar la inclusión de estos servicios en la ley que regula la función de seguridad pública, como facultad propia que viene a ser reemplazada en muchos casos en la actualidad por particulares. Pero qué se puede decir si como se menciona en la presente ha resultado redituable para la autoridad no sólo en lo económico, sino que socialmente se ha desatendido de sus obligaciones, excusándose detrás de una autorización que no tiene razón de ser.

Lamentable resulta que en un Estado democrático con fines sociales, el capitalismo impere de tal manera. Gran parte de la actuación que han tenido las autoridades en materia de seguridad pública, puede tildarse de inconstitucional, puesto que los servicios de seguridad privada que son denominados auxiliares de la seguridad pública, figura que no se encuentra en línea alguna del texto constitucional, así para la regulación de estos servicios de seguridad privada se crea la Ley Federal de Seguridad Pública; considero entonces se ha venido legislando sobre figuras jurídicas que no se encuentran establecidas en la Constitución y aún contrarias a la noción de seguridad pública como función, según lo establece el párrafo noveno del artículo 21 constitucional.

Cuestionable resulta que la autoridad establezca a nivel legal que los particulares se rijan por lo conducente a las Instituciones de Seguridad Pública, tal situación refleja la falta de claridad y conocimiento de la función que tienen a su cargo, puesto que no se distingue lo que es una función a cargo del Estado de una actividad particular; por lo que desde mi punto de vista se está confundiendo la idea de función pública con la un servicio que puede brindar cualquier particular.

Ahora bien, si la reforma al artículo 21 constitucional párrafo noveno, que tiene mayor repercusión, en la presente tesis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación en el 2008, que le reconoce a la seguridad pública la categoría de función pública, debe estudiarse lo siguiente, actualmente sigue vigente una Ley Federal de Seguridad Privada, que es creada para regular a los servicios de seguridad privada, los cuales encuentran su fundamento legal en el título décimo segundo en los artículos 150, 151 y 152 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; por lo que considero, que lo anterior denota que se ha perdido de vista que en materia de seguridad pública, corresponde al Estado

regularla, proporcionarla y vigilar su cabal cumplimiento, en atención a esto es evidente a todas luces que ha dejado de cumplir con sus obligaciones, delegando sus responsabilidades a particulares.

Con la finalidad de una regulación jurídica de la seguridad pública municipal como facultad de los municipios mexicanos como intransferible a particulares se tiene como fundamento principal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, el cual señala en su párrafo noveno, señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.

El segundo precepto constitucional que fundamenta dicha regulación es el artículo 115 que señala en su fracción III inciso h, que el Municipio tendrá a su cargo la función de seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional.

El tercer fundamento, es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 2, señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.

La regulación jurídica de la seguridad pública municipal, consiste en que con base en los fundamentos constitucionales y legales que comprende el régimen de seguridad pública que señalan que es una función a cargo del Estado en sus tres niveles de gobierno, propongo que se regule la seguridad pública, de tal manera que esta facultad de los municipios sea intransferible a particulares por cualquier figura jurídica.

Puesto que la seguridad pública ha venido a ser objeto de arbitrariedades legales que en párrafos anteriores se ha mencionado, como es el hecho de que se introduzca en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública la figura de servicios privados de seguridad, es decir, la seguridad se deja en manos de particulares por medio de autorizaciones que otorga la Secretaria de Seguridad Pública a nivel federal y estatal, así como la vigencia de la Ley Federal de Seguridad Privada y de las estatales; es por ello que este tema el tema que merece toda la atención dio origen al presente trabajo de investigación.

Al respecto, la Ley Federal de Seguridad Privada en su artículo 2 fracción II señala:

Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- II. Servicios de Seguridad Privada como los realizados por personas físicas o morales, de acuerdo con las modalidades previstas en la Ley Federal de Seguridad Privada.

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

Si se entiende por seguridad privada, de conformidad con el artículo 2 fracción I de la Ley Federal de Seguridad Privada, lo siguiente:

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

Sin embargo, vale la pena mencionar que la protección, vigilancia, custodia de personas, etcétera, se encuentran implícitos en la frase “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar libertades”, que corresponde a la seguridad pública.

Una vez analizada la frase, trato lo que corresponde a las “modalidades de los servicios privados de seguridad”, de conformidad con la ley de Seguridad Privada en su artículo 15, señala:

Artículo 15.- Es competencia de la Secretaría, por conducto de la Dirección General, autorizar los servicios de Seguridad Privada, cuando estos se presten en dos o más entidades federativas y de acuerdo a las modalidades siguientes:

- III. Seguridad privada a personas
- IV. Seguridad privada en los bienes
- V. Seguridad privada en el traslado de bienes o valores
- VI. Seguridad de la información
- VII. Sistemas de prevención y responsabilidades

## VIII. Actividad vinculada con servicios de seguridad privada

Las denominadas modalidades de prestación de servicios privados de seguridad, se han tratado ampliamente en el capítulo tercero; en el caso particular del Municipio, corresponde a este hacerse cargo de la seguridad pública, facultad conferida en la constitución. Desde mi perspectiva, la función de seguridad tiene una naturaleza jurídica innegablemente pública, aún cuando se busque darle un tratamiento diferente mediante cualquier modalidad o cualquier denominación, por conveniencias de pago de derechos y de delegación de facultades.

Una vez analizado lo anterior, la regulación jurídica que se propone implica tener a la seguridad como función pública, pues como se ha analizado en los capítulos anteriores y mencionado en el párrafo que antecede, la naturaleza jurídica de la seguridad es innegablemente pública, por tanto, esta se encuentra a cargo del Estado y por ello no puede dejarse en manos de particulares, pues va contra su naturaleza de función, atribución establecida en la Constitución en su artículo 21.

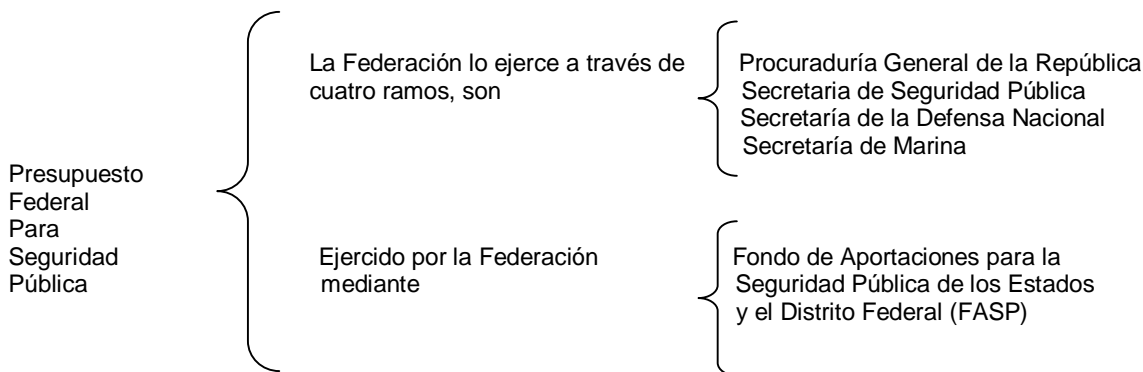
Preocupante resulta el estado en el que se coloca a los ciudadanos y a la población mexicana en general, pues dicha seguridad privada no se encuentra regulada en nuestra Carta Magna.

Ante esto surge la necesidad de proponer una regulación jurídica mediante la cual la seguridad pública, en su calidad de función pública, quede establecida como facultad de los Municipios mexicanos como intransferible a particulares, sin que se le busque modalidades para justificar las autorizaciones ya mencionadas.

El desempeño en materia de seguridad pública del país ha sido deplorable, pero no se debe a que el Estado no la considere un área de suma importancia, sino es resultado de la incapacidad e insuficiencia económica, material y humana, pues son muchos los ramos que debe atender con los recursos que percibe de la recaudación fiscal. Sin buscar justificar la actividad desempeñada por el Estado en seguridad pública, cabe decir, que resulta casi imposible llevar a cabo todas las actividades que tiene a su cargo con los recursos económicos que percibe, por tanto no puede allegarse de los recursos materiales y humanos suficientes para desempeñar óptimamente todas las funciones que confiere la Constitución.

Con la finalidad de tener un panorama más claro sobre la asignación federal en materia de seguridad pública, es necesario evaluar las cantidades y porcentajes que a continuación se enuncian:

Para la realización de la función de Seguridad Pública, el Estado cuenta con una asignación cada año en el presupuesto de egresos de la federación, se realiza a manera de cuadro sinóptico para su mejor visualización como sigue:



Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2010

(millones de pesos)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 A
Programa Nacional de Seguridad Pública	13,283.4	11,502.6	10,719.7	11,360.7	13,402.2	15,616.7	24,857.0	30,386.8	44,922.2	43,906.4
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. (FASP)	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0	5,000.0	5,000.0	6,000.0	6,916.8	6,916.8
Secretaría de Seguridad Pública SUBSEMUN**	5,115.4	6,389.0	6,259.6	6,397.6	6,976.9	8,676.0	17,629.6	21,140.3	33,557.2	32,437.8
								3,589.4	4,137.9	4,137.9
Secretaría de Marina	250.0	250.0	319.8	274.4	108.4	117.4	232.5	246.4	355.4	355.4
Secretaría de la Defensa Nacional	650.0	1,429.2	1,207.1	987.9	1,049.8	1,368.2	1,872.5	1,438.0	2,169.7	2,273.3
Procuraduría General de la República	1,482.0	224.4	200.4	200.8	267.1	455.1	122.4	1,562.1	1,923.1	1,923.1

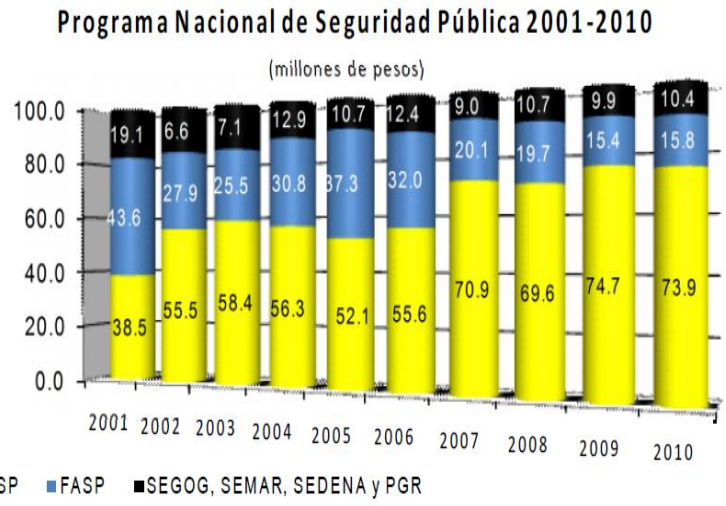
La siguiente tabla fue tomada de un trabajo que presenta Centro de Estudio de Finanzas Públicas de la Legislatura LXI, de la Cámara de Diputados<sup>153</sup>, el cual muestra la asignación del año 2001 al 2010, del cual puede observarse el aumento del presupuesto para el Programa Nacional de Seguridad Pública, que ha tenido en estos años, pues de 13,283.4 a 43,906.4 millones de pesos asignados si ha tenido un incremento considerable, para el ejercicio inmediato anterior.

Por lo que hace al presupuesto del FASP, en 2001, de lo asignado al Programa Nacional, fue mayor el porcentaje que recibió, pues aún cuando se

<sup>153</sup> [www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2010/septiembre/cefp0152010.pdf](http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2010/septiembre/cefp0152010.pdf), página 1, consultado el 20 de febrero de 2011, Centro de Estudio de Finanzas Públicas de la Legislatura LXI de la Cámara de Diputados.



incrementó lo asignado al Programa, fue disminuida la cantidad asignada al FASP. Esto puede comprenderse mejor con la siguiente grafica aportada por el Centro de Estudio de Finanzas Públicas de la Legislatura LXI, de la Cámara de Diputados:



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, SHCP.



El presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2011, en materia de seguridad pública es de \$117,555.6 millones, representa el 2.3% del total del presupuesto de egresos de la federación, el cual mostrare a modo de tabla para una mejor apreciación de la distribución, como sigue:

RAMO	MILLONES DE PESOS
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	\$ 50,039.5
SECRETARÍA DE MARINA	\$18,270.2
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	\$49,346.3

La cantidad asignada a la Secretaría de Seguridad Pública, se va a destinar a diferentes rubros, entre ellos, se encuentra el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), fue creado en el 2008, para apoyar a los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que registraron mayor índice de criminalidad. Los recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal son complementarios a los que se canalizan a través de los programas federales del Ramo 33, y se devengan con cargo al Ramo 36 Seguridad Pública, por lo que la

Secretaria de Seguridad Pública es la responsable de asignarlos con el apoyo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La distribución de la cantidad de \$4,303.3 millones de pesos, que corresponde al Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), se distribuye a los Municipios de acuerdo a la siguiente tabla<sup>154</sup>:

 <b>Distribución SUBSEMUN 2011</b>							
N°	Entidad Federativa	Municipio Demarcación	DISTRIBUCIÓN SUBSEMUN 2011 <sup>154</sup>	N°	Entidad Federativa	Municipio Demarcación	DISTRIBUCIÓN SUBSEMUN 2011 <sup>154</sup>
		<b>TOTAL</b>	<b>4,223,126,500.00</b>				
01	Agascalientes	Agascalientes	63,198,851.37	31	Coahuila	Saltillo	53,053,151.58
02	Agascalientes	Calvillo	10,000,000.00	32	Coahuila	San Pedro	10,000,000.00
03	Agascalientes	Jesús María	10,000,000.00	33	Coahuila	Torreón	30,252,453.59
04	Baja California	Ensenada	75,636,158.55	34	Colima	Colima	10,000,000.00
05	Baja California	Mexicali	95,000,000.00	35	Colima	Manzanillo	10,000,000.00
06	Baja California	Playas de Rosarito	10,000,000.00	36	Colima	Tecmán	10,000,000.00
07	Baja California	Tecate	10,000,000.00	37	Colima	Villa de Álvarez	10,000,000.00
08	Baja California	Tijuana	95,000,000.00	38	Distrito Federal	Álvaro Obregón	18,198,435.69
09	Baja California Sur	Comondú	10,000,000.00	39	Distrito Federal	Azcapotzalco	15,008,418.56
10	Baja California Sur	La Paz	11,302,888.57	40	Distrito Federal	Benito Juárez	14,367,582.86
11	Baja California Sur	Los Cabos	10,000,000.00	41	Distrito Federal	Coyoacán	18,227,083.41
12	Campeche	Campeche	10,000,000.00	42	Distrito Federal	Cuajimalpa de Morelos	10,000,000.00
13	Campeche	Carmen	10,000,000.00	43	Distrito Federal	Cuauhtémoc	31,072,945.16
14	Campeche	Champotón	10,000,000.00	44	Distrito Federal	Gustavo A. Madero	47,969,369.48
15	Chiapas	Comitán de Domínguez	10,000,000.00	45	Distrito Federal	Iztacalco	13,673,214.15
16	Chiapas	Ocosingo	10,000,000.00	46	Distrito Federal	Iztapalapa	77,549,665.17
17	Chiapas	Palenque	10,000,000.00	47	Distrito Federal	La Magdalena Contreras	10,000,000.00
18	Chiapas	San Cristóbal de las Casas	10,000,000.00	48	Distrito Federal	Miguel Hidalgo	15,056,619.34
19	Chiapas	Tapachula	10,369,688.53	49	Distrito Federal	Milpa Alta	10,000,000.00
20	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	22,558,592.68	50	Distrito Federal	Tláhuac	10,000,000.00
21	Chiapas	Villaflores	10,000,000.00	51	Distrito Federal	Tlalpan	16,684,604.23
22	Chihuahua	Camargo	10,000,000.00	52	Distrito Federal	Venustiano Carranza	17,827,950.97
23	Chihuahua	Chihuahua	61,597,806.66	53	Distrito Federal	Xochimilco	12,917,110.98
24	Chihuahua	Cuauhtémoc	10,000,000.00	54	Durango	Durango	20,913,465.24
25	Chihuahua	Delicias	10,000,000.00	55	Durango	Gómez Palacio	10,000,000.00
26	Chihuahua	Hidalgo del Parral	10,000,000.00	56	Durango	Lerdo	10,000,000.00
27	Chihuahua	Juárez	95,000,000.00	57	Guanajuato	Celaya	15,954,406.65
28	Coahuila	Acuña	10,000,000.00	58	Guanajuato	Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional	10,000,000.00
29	Coahuila	Monclova	10,000,000.00	59	Guanajuato	Guanajuato	10,000,000.00
30	Coahuila	Piedras Negras	10,000,000.00	60	Guanajuato	Irapuato	17,900,591.90

<sup>154</sup> [www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx), consultado el día 1 de marzo de 2011, Fórmula distribución del SUBSEMUN 2011.

61	Guanajuato	León	95,000,000.00	91	México	Chalco	10,000,000.00
62	Guanajuato	Salamanca	10,000,000.00	92	México	Chicoloapan	10,000,000.00
63	Guanajuato	Salvatierra	10,000,000.00	93	México	Chimalhuacán	13,191,456.21
64	Guanajuato	San Felipe	10,000,000.00	94	México	Coacalco de Berriozábal	10,000,000.00
65	Guanajuato	San Luis de la Paz	10,000,000.00	95	México	Cuautitlán	10,000,000.00
66	Guanajuato	San Miguel de Allende	10,000,000.00	96	México	Cuautitlán Izcalli	14,108,943.65
67	Guanajuato	Silao	10,000,000.00	97	México	Ecatepec de Morelos	41,380,212.63
68	Guanajuato	Valle de Santiago	10,000,000.00	98	México	Huixquilucan	10,000,000.00
69	Guerrero	Acapulco de Juárez	52,107,509.10	99	México	Ixtapaluca	10,000,000.00
70	Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	10,000,000.00	100	México	Ixtlahuaca	10,000,000.00
71	Guerrero	Iguala de la Independencia	10,000,000.00	101	México	La Paz	10,000,000.00
72	Guerrero	Taxco de Alarcón	10,000,000.00	102	México	Lerma	10,000,000.00
73	Guerrero	Zihuatanejo de Azueta	10,000,000.00	103	México	Metepec	10,000,000.00
74	Hidalgo	Ixmiquilpan	10,000,000.00	104	México	Naucalpan de Juárez	21,320,423.65
75	Hidalgo	Pachuca de Soto	10,000,000.00	105	México	Nezahualcōyotl	33,211,487.19
76	Hidalgo	Tepeji del Río de Ocampo	10,000,000.00	106	México	Nicolás Romero	10,000,000.00
77	Hidalgo	Tula de Allende	10,000,000.00	107	México	Tecámac	10,000,000.00
78	Hidalgo	Tulancingo de Bravo	10,000,000.00	108	México	Tenancingo	10,000,000.00
79	Jalisco	El Salto	10,000,000.00	109	México	Texcoco	10,000,000.00
80	Jalisco	Guadalajara	95,000,000.00	110	México	Tlalnepantla de Baz	15,517,499.59
81	Jalisco	Lagos de Moreno	10,000,000.00	111	México	Toluca	19,822,977.08
82	Jalisco	Ocotlán	10,000,000.00	112	México	Tultitlán	10,000,000.00
83	Jalisco	Puerto Vallarta	10,000,000.00	113	México	Valle de Chalco Solidaridad	10,000,000.00
84	Jalisco	Tepatitlán de Morelos	10,000,000.00	114	México	Zumpango	10,000,000.00
85	Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	10,000,000.00	115	Michoacán	Apatzingán	10,000,000.00
86	Jalisco	Tlaquepaque	18,837,252.51	116	Michoacán	Hidalgo	10,000,000.00
87	Jalisco	Tonalá	10,956,723.24	117	Michoacán	Lázaro Cárdenas	10,000,000.00
88	Jalisco	Zapopan	86,881,334.58	118	Michoacán	Morelia	72,979,937.41
89	Jalisco	Zapotlán el Grande	10,000,000.00	119	Michoacán	Sahuayo	10,000,000.00
90	México	Atizapán de Zaragoza	10,000,000.00	120	Michoacán	Uruapan	10,853,964.19
121	Michoacán	Zamora	10,000,000.00	151	Querétaro	San Juan del Río	10,000,000.00
122	Michoacán	Zitácuaro	10,000,000.00	152	Quintana Roo	Benito Juárez	62,628,801.60
123	Morelos	Cuautla	10,000,000.00	153	Quintana Roo	Cozumel	10,000,000.00
124	Morelos	Cuernavaca	10,219,204.47	154	Quintana Roo	Othón P. Blanco	10,000,000.00
125	Morelos	Jiutepec	10,000,000.00	155	Quintana Roo	Solidaridad	10,000,000.00
126	Morelos	Temixco	10,000,000.00	156	San Luis Potosí	Ciudad Valles	10,000,000.00
127	Nayarit	Bahía de Banderas	10,000,000.00	157	San Luis Potosí	Matehuala	10,000,000.00
128	Nayarit	Compostela	10,000,000.00	158	San Luis Potosí	Rioverde	10,000,000.00
129	Nayarit	Santiago Ixcuintla	10,000,000.00	159	San Luis Potosí	San Luis Potosí	84,378,683.88
130	Nayarit	Tepic	28,414,924.76	160	San Luis Potosí	Soledad de Graciano Sánchez	10,000,000.00
131	Nuevo León	Apodaca	10,000,000.00	161	San Luis Potosí	Tamazunchale	10,000,000.00
132	Nuevo León	García	10,000,000.00	162	Sinaloa	Ahome	26,613,730.22
133	Nuevo León	Gral. Escobedo	10,000,000.00	163	Sinaloa	Culiacán	95,000,000.00
134	Nuevo León	Guadalupe	19,381,931.84	164	Sinaloa	El Fuerte	10,000,000.00
135	Nuevo León	Juárez	10,000,000.00	165	Sinaloa	Guasave	10,000,000.00
136	Nuevo León	Monterrey	95,000,000.00	166	Sinaloa	Mazatlán	26,498,262.89
137	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	10,000,000.00	167	Sinaloa	Navolato	10,000,000.00
138	Nuevo León	San Pedro Garza García	10,000,000.00	168	Sinaloa	Salvador Alvarado	10,000,000.00
139	Nuevo León	Santa Catarina	10,000,000.00	169	Sonora	Agua Prieta	10,000,000.00
140	Oaxaca	Oaxaca de Juárez	10,000,000.00	170	Sonora	Caborca	10,000,000.00
141	Oaxaca	Salina Cruz	10,000,000.00	171	Sonora	Cajeme	20,145,296.90
142	Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec	10,000,000.00	172	Sonora	Guaymas	10,000,000.00
143	Puebla	Atlixco	10,000,000.00	173	Sonora	Hermosillo	95,000,000.00
144	Puebla	Puebla	95,000,000.00	174	Sonora	Huatabampo	10,000,000.00
145	Puebla	San Martín Texmelucan	10,000,000.00	175	Sonora	Navojoa	10,000,000.00
146	Puebla	Tehuacán	10,000,000.00	176	Sonora	Nogales	10,000,000.00
147	Puebla	Teziutlán	10,000,000.00	177	Sonora	Puerto Peñasco	10,000,000.00
148	Querétaro	Corregidora	10,000,000.00	178	Sonora	San Luis Río Colorado	10,000,000.00
149	Querétaro	El Marqués	10,000,000.00	179	Tabasco	Cárdenas	10,000,000.00
150	Querétaro	Querétaro	95,000,000.00	180	Tabasco	Centro	30,557,666.66
181	Tabasco	Comalcalco	10,000,000.00	201	Veracruz	Boca del Río	10,000,000.00
182	Tabasco	Cunduacán	10,000,000.00	202	Veracruz	Coatzacoalcos	10,000,000.00
183	Tabasco	Huimanguillo	10,000,000.00	203	Veracruz	Córdoba	10,000,000.00
184	Tabasco	Macuspana	10,000,000.00	204	Veracruz	Cosoleacaque	10,000,000.00
185	Tabasco	Nacajuca	10,000,000.00	205	Veracruz	Martínez de la Torre	10,000,000.00
186	Tamaulipas	Altamira	10,000,000.00	206	Veracruz	Minatitlán	10,000,000.00
187	Tamaulipas	Ciudad Madero	10,000,000.00	207	Veracruz	Orizaba	10,000,000.00
188	Tamaulipas	El Mante	10,000,000.00	208	Veracruz	Pánuco	10,000,000.00
189	Tamaulipas	Matamoros	45,883,926.54	209	Veracruz	Papantla	10,000,000.00
190	Tamaulipas	Nuevo Laredo	27,533,920.01	210	Veracruz	Poza Rica de Hidalgo	10,000,000.00
191	Tamaulipas	Reynosa	57,965,348.37	211	Veracruz	San Andrés Tuxtla	10,000,000.00
192	Tamaulipas	Río Bravo	10,000,000.00	212	Veracruz	Tuxpan	10,000,000.00
193	Tamaulipas	Tampico	10,000,000.00	213	Veracruz	Veracruz	31,188,962.96
194	Tamaulipas	Valle Hermoso	10,000,000.00	214	Veracruz	Xalapa	19,324,021.16
195	Tamaulipas	Victoria	14,931,041.41	215	Yucatán	Mérida	95,000,000.00
196	Tlaxcala	Apizaco	10,000,000.00	216	Yucatán	Tizimin	10,000,000.00
197	Tlaxcala	Huamantla	10,000,000.00	217	Yucatán	Valladolid	10,000,000.00
198	Tlaxcala	Tlaxcala	10,000,000.00	218	Zacatecas	Fresnillo	10,000,000.00
199	Veracruz	Acayucan	10,000,000.00	219	Zacatecas	Guadalupe	10,000,000.00
200	Veracruz	Álamo Temapache	10,000,000.00	220	Zacatecas	Zacatecas	10,000,000.00

La finalidad de referirse al Presupuesto de Egresos de la Federación, asignado al sector Seguridad Pública, es porque con la tabla anterior puede observarse que la cantidad de \$4,303.3 millones de pesos, se asigna a 220 municipios de todo el país, atendiendo a los criterios establecidos bajo la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Criminalidad Compuesto} - \text{Incidencia Delictiva} \times \text{Población}/100 \text{ mil habitantes}$$

De conformidad con esta fórmula es como se distribuye el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal en materia de seguridad, entonces de los 2440<sup>155</sup> municipios, este subsidio sólo se distribuyó a 220. Es notorio que con el presupuesto asignado a seguridad pública a nivel federal, es insuficiente para tan extenso número de municipios, pues la situación actual de la seguridad pública en todo el país viene a ser catastrófica, y aún cuando este presupuesto se asigna atendiendo a dicha fórmula, debe mencionarse que ningún municipio se encuentra exento de inseguridad y por ello se requiere se proporcione este subsidio a todos los municipios del país y sólo puede lograrse mediante un aumento considerable en el presupuesto asignado a seguridad pública.

Para continuar con las bases que fundamentan la regulación jurídica de la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, como facultad de los Municipios mexicanos como intransferible a particulares, se enumeran las siguientes propuestas:

### **1. Derogación de los artículos 150, 151 y 152 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)**

Con fundamento en los artículos 21 párrafo noveno y 115 fracción III, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad es una función pública a cargo del Estado. Del artículo 21 constitucional, deriva su ley reglamentaria, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la cual, su objeto consiste en regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

---

<sup>155</sup> Cifra obtenida de <http://www.inafed.gob.mx> consultado el 3 de marzo de 2011.

De la mencionada ley reglamentaria se propone la derogación de los artículos 150, 151 y 152, en razón que estos artículos incluyen la figura de servicios privados de seguridad, sin referirse a la naturaleza jurídica de estos, y los denomina como auxiliares de la función de la seguridad pública. Tal situación se encuentra fuera del objeto y alcance que debiera tener la citada ley, pues esta figura no forma parte de las instituciones, ni puede otorgársele competencia puesto que no son órganos de gobierno. Partiendo del texto constitucional, la figura de seguridad privada no es tratada en precepto alguno de la Carta Magna.

Por lo anterior, puede decirse que la ley excede su objeto, ya que como se ha venido mencionando viene a regular situaciones particulares y otorgando la calidad de auxiliares de la función de seguridad pública a particulares, que primeramente atienden a intereses propios. Entonces no tienen razón de ser estos artículos, que regulan a los servicios privados de seguridad por autorización de la autoridad competente en materia de seguridad pública; estos servicios privados se han creado atendiendo al derecho del individuo de portar armas, pero como se ha hecho hincapié, este derecho no justifica que particulares presten a otros particulares servicios de seguridad; pues la seguridad es una actividad que el Estado tiene a su cargo, por ser esta una función pública.

Por tanto los servicios privados de seguridad, como lo señala la propia denominación, son privados, en razón de que son particulares quienes brindan este servicio, y por lo que respecta a la seguridad, cabe mencionar, que no corresponde a los particulares proveer de seguridad a los demás particulares, pues para ello se han establecido funciones, atribuciones e instituciones, servidores públicos, y demás operativos para su correcto desempeño. En congruencia con lo anterior, los artículos 150, 151 y 152, quedan fuera del objeto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y no sólo eso, sino que además, tratan a los servicios de seguridad privada, situación que no debe perderse de vista pues lo público y lo privado no puede tener la misma regulación jurídica, por ello, no debe incluirseles en la mencionada ley.

## **2. Eliminación de la figura denominada servicios privados de seguridad o servicios de seguridad privada.**

En el supuesto de que se deroguen los artículos 150, 151 y 152 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los servicios privados de seguridad perderían fundamento legal.

Pero además carecen de fundamento constitucional pues el texto de la Carta Magna no señala nada referente ni a los servicios privados de seguridad, ni de la seguridad privada.

Se hace referencia a la justificación de la existencia de estos servicios, en el artículo 10 constitucional, según el cual:

Artículo 10. Los habitantes del país tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

El artículo citado no señala nada respecto a los servicios privados de seguridad, sólo se refiere al derecho a poseer armas, este artículo ha venido en la doctrina y en la legislación a ser el fundamento de dichos servicios, en tal orden de ideas, este fundamento resulta inválido. Por lo anterior se propone la eliminación de dicha figura que tiene efectos jurídicos, sociales y económicos en cada individuo y en la Federación en su conjunto.

Entonces, si estos servicios no tienen fundamento constitucional y en punto de propuesta anterior se hace referencia a la falta de fundamento legal, es por tanto, necesario que se elimine la figura de los ordenamientos legales.

Además como se ha señalado ya en repetidas ocasiones en el desarrollo del presente trabajo de investigación, vienen a ser contrarios a la naturaleza y objeto de la seguridad pública, pues tiene una naturaleza jurídica de función a cargo de la Federación, entonces, cómo se puede dejar una función disfrazada de tipo de seguridad denominada privada a cargo de particulares que la proporcionarán como servicio, pues la naturaleza del servicio y de la función pública se han diferenciado claramente en los capítulos primero y segundo.

Ahora bien, un servicio no tendría porque venir a ser regulado por la ley que tiene por objeto la regulación de una función y además la mezcolanza de lo público y de interés general con actividades privadas de servicios privados de seguridad, que vienen a resultar sin fundamento constitucional.

Lo anterior, permite observar que el legislador está sobrepasando sus atribuciones, pues el texto constitucional señala que la seguridad pública es una función, ahora bien, en el mismo texto no se hace referencia alguna ni a seguridad privada ni servicios privados de seguridad, por tanto, ha creado figuras y leyes que

no se mencionan en la constitución y que vienen a ser contrarias a la naturaleza jurídica de la seguridad pública insertándolas en la misma ley.

### **3. Derogar del artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la fracción XIX**

En razón de lo antes señalado, por ser la seguridad pública una función y los servicios privados de seguridad carecer de fundamento constitucional, se propone la derogación de la fracción XIX, del artículo 30 bis que a la letra dice:

Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;

Aún cuando los mencionados servicios privados de seguridad se tienen como auxiliares de la función pública de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y por tanto otorgar autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad se encuentra entre los asuntos que corresponden a la Secretaría de Seguridad Pública, considero que no debiese encontrarse entre sus facultades puesto que la seguridad no debiese encontrarse en manos de particulares, ni siquiera mediante autorización expedida por la Secretaría de Seguridad Pública.

Es por ello que se propone la derogación de la fracción que faculta a la Secretaría a otorgar autorizaciones, pues no se trata de un servicio público, sino que la seguridad como anteriormente se ha referido, tiene una naturaleza innegablemente pública y como función no puede encontrarse a cargo de particulares, pues corresponde exclusivamente a la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios, esto es a los niveles de gobierno.

### **4. Abrogación de la Ley Federal de Seguridad Privada y de las Leyes Estatales de Seguridad Privada**

La ley Federal de Seguridad en su artículo primero señala lo siguiente:

Artículo 1... tiene por objeto regular la prestación de servicios de seguridad privada, cuando estos se presten en dos o más entidades federativas, en las modalidades previstas en esta ley y su reglamento, así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Los servicios de seguridad privada que se presten sólo dentro del territorio de una entidad federativa, estarán regulados como lo establezcan las leyes locales correspondientes.

Al ser los servicios privados de seguridad la motivación de la creación de la ley Federal de Seguridad Privada y de las distintas leyes Estatales en materia de Seguridad Privada, quedarían sin objeto dichas leyes si se aceptara la propuesta de derogación de los artículos que integran dicha figura en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de su posible ilegalidad e inconstitucionalidad.

Con los distintos razonamientos vertidos sobre la falta de fundamentación constitucional y en su caso de la legal sobre los servicios privados de seguridad por la propuesta de derogación de los artículos 150, 151 y 152 de la Ley Reglamentaria del artículo 21 constitucional, concluyo que no es necesaria una ley federal que regule servicios de seguridad privada, puesto que siguiendo la idea de la presente tesis, la seguridad pública no puede dejarse en manos de particulares, bajo cualquier modalidad o denominación que se le pretenda dar, la seguridad tiene una naturaleza jurídica innegablemente pública, y no debieran crearse leyes a nivel federal ni local que repercutan en los municipios en materia de “seguridad privada”.

## **5. Desaparición de la Dirección General de Seguridad Privada y de las similares a nivel local**

La Dirección General de Seguridad Privada es dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública de conformidad con el artículo 2 fracciones VII y VIII de la Ley Federal de Seguridad Privada:

Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:



VII. Dirección General.- La Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

VIII. Autorización.- El acto administrativo por el que la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a través de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, permite a una persona física o moral prestar servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas.

Y de acuerdo con el artículo 3 fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública

Artículo 3.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados siguientes:

XIII. Dirección General de Seguridad Privada;

Y de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, establece las diferentes atribuciones que tienen la Secretaría de Seguridad Privada. Pero con la propuesta de derogar la fracción XIX del artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública tiene como consecuencia que la Dirección General de Seguridad Privada pierde fundamentación y motivación aunado a esto los argumentos vertidos sobre los servicios privados de seguridad, no tendría que regular dicha dirección, lo mismo ocurría con las Direcciones Estatales de Seguridad Privada.

## **6. Anulación de las autorizaciones federales y locales**

La autorización de conformidad con el artículo 2 fracción VIII de la Ley Federal de Seguridad Privada se define como sigue:

**Artículo 2.-** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

VIII. Autorización.- El acto administrativo por el que la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a través de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, permite a una persona física o moral prestar servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas.

En tal orden de ideas, si bien la autorización a empresas para prestar servicios privados de seguridad es un acto administrativo que cuenta con la competencia de la autoridad que lo emite, se debe atender a la naturaleza de la seguridad que proporcionan estas empresas, pues como se ha mencionado la seguridad pública tiene una naturaleza innegablemente pública y es una función a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, es por ello que considero no debiera encontrarse en manos de particulares ni por medio de autorización.

En concordancia con las propuestas anteriores, como son la derogación de los artículos 150, 151 y 152, así como de la fracción XIX del artículo 30 bis de las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública y por tanto de las facultades de la Dirección General de Seguridad Privada, así como de la Ley Federal de Seguridad Privada y los artículos correspondientes en leyes locales y secretarías locales y las dependencias locales en materia de Seguridad que regule a los servicios privados de seguridad, propongo la anulación de las autorizaciones expedidas para prestar servicios privados de seguridad.

#### **7. Concientizar sobre la situación actual de la Seguridad Pública en México y la imperante necesidad de que la asignación del presupuesto para Seguridad Pública se incremente**

Gran labor tiene la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto al sugerir en el anteproyecto de la Secretaría de Seguridad Pública en aumento del presupuesto a nivel federal y sugerir una mayor cantidad en la distribución a los municipios; el presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2011 en materia de Seguridad Pública, que cuenta con el 2.3% del total del Presupuesto de Egresos y por el papel que desempeña la seguridad pública en la vida del país se requiere que el presupuesto para este ramo sea mayor pues la situación actual requiere de una eficaz y eficiente pero integro desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Es por ello que se requiere contar con una cantidad por mucho superior a la asignada en este y ejercicios fiscales anteriores, pues el país requiere de instituciones profesionales, capacitadas y éticamente educadas, además de dotadas de todos los medios materiales y legales necesarios para el correcto desempeño de sus funciones, sin embargo, para encontrarse en aptitud de lograrlo es necesario contar con el dinero suficiente.

Mucho se ha criticado la desconocimiento de los miembros de los cuerpos policiacos de las leyes, reglamentos hasta su forma de expresarse y su actuar, pero esto no depende del todo de cada miembro sino de la institución misma que no cuenta con los recursos para capacitarlos y sobre todo la exigencia en el nivel académico y de conocimientos generales está por debajo del mínimo, porque lamentablemente no se selecciona a estos miembros como debiera por la gran corrupción existente en nuestro país, que va íntimamente relacionada al mismo presupuesto, debido a que los sueldos que perciben los cuerpos de policías son muy bajos y se encuentran orillados a buscar el sustento económico de alguna manera y lamentablemente es mediante la corrupción que han encontrado una forma de subsistencia.

Si de verdad el objetivo es que la seguridad pública cumpla sus fines, resulta capital dotar el ramo de Seguridad Pública de los medios económicos necesarios para llevarlo a cabo y pueda ser distribuido en los Estados, el Distrito Federal y Municipios de manera equitativa, sin dejar de atender los índices de criminalidad pero no por ello dejar fuera a los municipios como actualmente se distribuyo a 220 municipios de los 2440 en el país, porque su índice sea medio o bajo por no contar con los recursos suficientes.

Se requiere que a todos los municipios del país se les proporcione los recursos necesarios y sólo puede lograrse mediante un aumento considerable en el presupuesto asignado a seguridad pública.

Con esto pueden solucionarse varias de las deficiencias en materia de Seguridad Pública aunado con políticas públicas y propuestas de redistribución del presupuesto de egresos de la Federación en los tres niveles de gobierno aunado a estrategias que fomenten el pago de contribuciones, mediante la motivación de un país, es decir, Federación, Estados y Municipios más seguros.

#### **8. Actividad temporal paternalista del Estado con la finalidad del establecimiento de una nueva estructura y líneas de acción para la Dirección de Seguridad Pública Municipal**

El ámbito territorial y social, así como económico que cubren los servicios privados de seguridad, a nivel municipal, local y federal en la actualidad es bastante amplio razón por la cual si las propuestas anteriores se llevaran a cabo quedaría desprovisto un gran número personas y un amplio ámbito territorial de estos servicios y con la insuficiencia de personal, equipo y unidades repercutiría en la percepción de la sociedad en materia de seguridad pública.

Y si las propuestas de la presente tesis tuvieran efecto en la vida diaria y en los cambios en la regulación jurídica de la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional como facultad de los municipios mexicanos como intransferible a particulares, para cubrir este espacio que ocupan los servicios privados de seguridad quedará descubierto se sugiere lo siguiente:

En el supuesto de que se derogara la figura de servicios privados de seguridad de la actual legislación, tendrá como consecuencia inmediata, desempleo de los elementos de este tipo de servicios, éste puede ser abatido primeramente por la acción del Estado, en primer momento tendrá que actuar como Estado paternalista y por medio del aumento en la asignación presupuestaria en materia de seguridad pública, pudiera encontrarse en posibilidades de la creación de empleos en los cuerpos de policía.

Para lo cual sugiere una reestructuración en la Dirección de Seguridad Pública Municipal, la cual se realizaría mediante un detallado estudio de las actividades que se realizan en el municipio atendiendo a los siguientes sectores:

1. Población General
  - a. Casa habitación
  - b. Escuelas
  - c. Vía pública
2. Empresas con Registro municipal que realicen contribuciones al municipio
3. Comercios, mercados y locales

Para concretar los objetivos de la seguridad pública en este momento tan crucial que atraviesa el país en esta materia, se requiere del apoyo de los Estados y de la Federación en el aumento de las partidas presupuestarias que se destinan a los Municipios, para con ello atender y mejorar los siguientes aspectos:

- Contar con los elementos necesarios para lograr los objetivos de la seguridad pública en el municipio;
- Distribución adecuada de los elementos, equipo y unidades de los cuerpos de seguridad pública en el municipio;
- Creación de nuevos empleos o emplear a elementos de los posiblemente desaparecidos servicios privados de seguridad que quedaron sin fuente de trabajo mediante una rigurosa selección;

- Promover una concientización en la población y en concreto en la ciudadanía sobre la seguridad pública y la importancia de la participación activa;
- Concientización de la ciudadanía la repercusión que tiene el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en la seguridad pública y por tanto, en la calidad de vida, no solo de su persona sino de la sociedad en general;
- Evaluación y selección de los actuales elementos de los cuerpos de seguridad pública municipal

Las anteriores propuestas tienen la finalidad de que la seguridad pública tenga el tratamiento jurídico adecuado y a nivel municipal se susciten los cambios necesarios para que esta función se encuentre realmente a cargo de los Municipios y que por medio de una regulación jurídica exhaustiva se evite que de forma alguna se transmita a particulares la prestación de la seguridad pública en nuestro país, teniendo como fundamento jurídico a la propia Carta Magna, con apoyo de los argumentos vertidos en el cuerpo de la investigación que se realizó en los cinco capítulos realizados.

Pues un este tema tan relevante hoy en día, como lo es la seguridad pública Municipal, requiere de acciones certeras que van desde lo primordial que es su regulación jurídica hasta la correcta aplicación de los ordenamientos Constitucional y legales es por ello y en razón de la jerarquía de las leyes y la forma de gobierno de nuestro país para que el municipio pueda gozar de esta regulación jurídica se requieren cambios a nivel federal y local en la legislación, situación por la cual las propuestas se refieren a los ordenamientos federales y locales .

## CONCLUSIONES

PRIMERO.- La seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una función pública a cargo de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, y por tanto una de las atribuciones de esenciales del Estado, por lo cual desde mi punto de vista es una facultad intransferible, en tal sentido las funciones públicas son exclusivas del Estado, y no pueden ser realizadas por particulares.

La función de seguridad pública comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

En tal sentido, la seguridad pública una función a cargo de la Federación, Estados y Municipios, por lo que la considero intransferible a particulares.

SEGUNDO.- Del estudio de la seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es reglamentaria del artículo constitucional en comento; la mencionada ley tiene como objeto establecer la organización, funcionamiento y coordinación en los niveles de gobierno de función de seguridad pública.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, regula una figura denominada, servicios de seguridad privada, introducida en los artículos 150, 151 y 152 en el título décimo segundo, considerándoles auxiliares de la seguridad pública

Por lo que considero que la ley que regula la seguridad pública como función no debiera regular servicios privados de seguridad, porque la seguridad pública como se desarrolla en la ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, es una función y ésta es atribución propia del Estado y desde mi punto de vista, es por tanto, intransferible a particulares derivado de su naturaleza jurídica.

TERCERO.- Como se puede deducir del cuerpo de este trabajo, no se encontró fundamento constitucional para la figura de servicios privados de seguridad, pues la fundamentación doctrinal considera que la fundamentación deriva del derecho a poseer armas establecido en el artículo 10 constitucional, no obstante esto, el derecho del individuo de poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa; no justifica que la función de seguridad se deje en manos de particulares; el artículo no hace mención alguna sobre que la seguridad puede recibir un tratamiento de servicio público, ni que se los particulares puedan

proporcionar a terceros seguridad previo pago por parte de los que reciben el servicio.

CUARTO.- Existe una ley de Seguridad Privada que deriva de los artículos 150, 151 y 152 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional, que los contraría puesto otorga a los particulares la posibilidad de prestar seguridad a terceros siempre que medie una autorización emitida por la Secretaría de Seguridad Pública correspondiente, ya que sólo con cumplir los requisitos legales se obtiene la autorización respectiva, que jurídicamente no es fundamento para que una función pública reciba tratamiento de servicio público.

QUINTO.- La autorización, sea federal o local no constituye un instrumento jurídico para que particulares proporcionen seguridad a terceros a cambio de remuneración económica, puesto que la naturaleza jurídica de la seguridad pública es de función, y no de un servicio que puede ser proporcionado por el Estado o por un particular ante su imposibilidad de hacerlo por sí mismo, por ser una función pública y por el impacto e importancia que tiene en el desarrollo de éste.

SEXTO.- La importancia de que las funciones públicas queden a cargo del Estado se debe en parte a que por su relevancia, sean llevadas a cabo por servidores públicos, los cuales tienen una gran responsabilidad en el ejercicio de sus atribuciones, que en caso de incurrir en una falta a éstas, será sancionado como servidor público, situación que se constituye como esencial en el desarrollo de una función tan esencial como la seguridad pública.

## ANEXO

<p><b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b></p>	<p><b>Artículo 26.-</b></p> <p><b>A.</b> El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.</p> <p>Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.</p> <p>En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p>
<p><b>Ley de Planeación</b></p>	<p><b>Artículo 16.-</b> A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:</p> <p><b>IV.-</b> Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República...</p> <p><b>Artículo 21.-</b> El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones</p>



<b>Ley de Planeación</b>	<p>sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.</p> <p>La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.</p>
	<p><b>Artículo 22.-</b> El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.</p>
	<p><b>Artículos 26.-</b> Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.</p>
	<p><b>Artículo 29.-</b> El Plan y los programas regionales especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.</p>
	<p><b>Artículo 32.-</b> Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p> <p>Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.</p> <p>La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.</p> <p>Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan</p>

<p style="text-align: center;"><b>Ley de Planeación</b></p>	<p>y los programas.</p> <p>La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.</p>
	<p><b>Artículo 37.-</b> El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.</p> <p>El Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate.</p>

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel,  
*Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*,  
Editorial Porrúa, México 2000
2. ACOSTA ROMERO, Miguel,  
*Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*,  
Editorial Porrúa, México 1996
3. ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo,  
*Derecho Municipal*,  
Editorial Oxford, México 2006
4. AÑORVE BAÑOS, Manuel,  
*Servicios Públicos Municipales*,  
Ed. Porrúa, México 1998
5. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel,  
*Policía y Seguridad en México*,  
Edición a cargo del Instituto Nacional de Ciencias Penales,  
México 2005
6. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino. E.,  
*Derecho Administrativo I*;  
Editorial Cárdenas Editor Distribuidor,  
México 2002,
7. DELGADILLO GUTIÉRREZ y Lucero Espinosa,  
*Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*,  
Cuarta Edición,  
Editorial Porrúa, México 2004
8. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge,  
*Derecho Administrativo del Distrito Federal*,  
*Colección Mexicana de Derecho Administrativo*;  
Editorial Porrúa y UNAM, México 2009
9. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge,  
*Seguridad Pública Municipal*, FUNDAp,  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,  
México 2003
10. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge,  
*Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*,  
Editorial Porrúa, México 1995

11. FRAGA, Gabino,  
*Derecho Administrativo*,  
Editorial Porrúa, México 2003
12. GALINDO CAMACHO, Miguel,  
*Teoría de la Administración Pública*,  
Editorial Porrúa, México 2000
13. GARCÍA LUNA, Genaro,  
*¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la policía en México*,  
Copyright, México 2006
14. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo,  
*Introducción al Estudio del Derecho*,  
Editorial Porrúa, México 1982
15. GARZA SALINAS, Mario A.,  
*Políticas Públicas y Seguridad*, en la obra de *Desafíos de la Seguridad Pública en México*;  
Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
México 2002, UNAM
16. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio,  
*La Seguridad Pública en México*, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*,  
Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
México 2002, UNAM
17. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto,  
*Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*,  
Editorial Porrúa, México 1993
18. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Alejandro,  
*Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Las Cortes de Cádiz*, Ediciones del Gobierno del Estado de Aguascalientes,  
Segunda Edición,  
México 1980, Congreso de la Unión
19. HIGUERA BERNAL, Gilberto.  
Renovación pertinente del modelo de seguridad pública; de la Participación en el libro *SEGURIDAD PÚBLICA (Voces diversas un enfoque multidisciplinario)*,  
Editorial Porrúa, México 2005

20. HUERTA RENDÓN BARRERA, Teresita  
Derecho Municipal,  
Cuarta Edición,  
Editorial Porrúa, México 2007
21. KELSEN, Hans;  
*Teoría pura del Derecho*,  
Editorial Porrúa, México 2003
22. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.,  
*Derecho Administrativo, Primer Curso*, UNAM,  
Editorial HARLA, México 1991
23. MEJÍA LIRA José,  
*Servicios Públicos Municipales*,  
Editorial Universidad Autónoma del Estado de México,  
Segunda Edición, 2001
24. MÜNCH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José,  
*Fundamentos de Administración*,  
Editorial Trillas, México 2005
25. OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto,  
*Administración Pública Municipal, Estudio preliminar del municipio libre*,  
Editorial Trillas, 2001
26. PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I, Parte General*,  
Decimocuarta edición,  
Editorial Marcial Pons Editorial Jurídicas y Sociales S.A.,  
Barcelona 2000
27. PICCATO Rodríguez, Antonio; *Introducción al Estudio de Derecho*,  
Editorial IURE, México 2004
28. ROBLES Reynaldo,  
*El Municipio*,  
Segunda edición,  
Editorial Porrúa, México 2003
29. SANDOVAL ULLOA, José G.,  
*Introducción al Estudio del sistema Nacional de Seguridad Pública*;  
México 2000
30. SERRA ROJAS, Andrés,  
*Derecho Administrativo, Primer Curso*,  
Editorial Porrúa, México 2006

31. SERRA ROJAS, Andrés,  
*Derecho Administrativo, Tomo I*,  
Editorial Porrúa, México 1983
32. SERRA ROJAS, Andrés,  
*Derecho Administrativo, Segundo Curso*;  
Ed. Porrúa, México 2003
33. TABASSO, Carlos;  
*Derecho del Tránsito*;  
Editorial Monte Video, Buenos Aires 1997
34. TENA RAMÍREZ, Felipe,  
*Leyes Fundamentales de México 1808-1987*,  
Editorial Porrúa, México 1987,  
Decimocuarta edición
35. VALENCIA CARMONA, Salvador,  
*Derecho Municipal*,  
Editorial Porrúa, México 2003

### **LEGISLACIÓN (vigente)**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
4. Ley de Planeación
5. Ley Federal de Seguridad Privada
6. Constituciones Políticas de las 31 Entidades Federativas
7. Leyes locales en materia de Seguridad Pública emanadas de las Constituciones Políticas de las 31 Entidades Federativas

### **MESOGRAFÍA**

[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)  
[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)  
[www.gto.gob.mx](http://www.gto.gob.mx)  
[www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)  
[www.ipax.gob.mx](http://www.ipax.gob.mx)  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)  
[www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx)  
[www.sgp.gov.ar/contenidos/](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/)  
[www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).  
<http://catarina.udlap.mx>

## HEMEROGRAFÍA

1. El Universal, 24 de mayo de 2010, sección A14. México, Nación.

## OTRAS FUENTES

1. Apuntes del curso de Derecho Municipal, 2009, CALCÁNEO, Elvira
2. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad
3. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, Ed. Porrúa, 2003
4. Expediente 14, Autor Desconocido, cfr. Archivo General de la Nación/Instituciones Gubernamentales: época moderna y contemporánea/Administración Pública Federal / S. XIX/ Gob. Siglo XIX/ Segundo Imperio (136).
5. Expediente 33, Volumen 8, Autor desconocido, cfr. Productores Gobierno Virreinal, Archivo General de la Nación/Instituciones Coloniales, fojas 1611-1612.
6. Expediente 72, Autor Desconocido, cfr. Archivo General de la Nación/Instituciones Gubernativas: época moderna y contemporánea/Administración Pública Federal/Ministerio de Gobernación.
7. IUS 2009, disco compacto, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación
8. *Obra, Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones, Tomo III*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Cuarta Edición LV Legislatura, México 1994, página 991.
9. *Obra Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones, TomoXI*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Cuarta Edición LV Legislatura, México 1994, páginas 160 y 162.

