

## ¿LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA CORRESPONDE A LA DE UN SERVICIO PÚBLICO? EL CASO DE MÉXICO

Ángel ZARAZÚA MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *Generalidades*. II. *Marco constitucional de la seguridad pública en México*. III. *El artículo 21 constitucional en relación con el 115*. IV. *Conclusión*. V. *Bibliografía*.

### I. GENERALIDADES

Conforme al marco jurídico vigente, para algunos sectores de la doctrina la naturaleza jurídica de la seguridad pública en México no se ha delimitado claramente, sobre todo a partir de las reformas constitucionales, que datan de la última década del siglo XX.

Esto hace indispensable revisar el concepto de seguridad pública, así como los relativos al servicio público y a la función pública, para posteriormente hacer una revisión exhaustiva del contenido de los preceptos constitucionales involucrados, con objeto de determinar su naturaleza jurídica.

#### 1. *Concepto de “seguridad pública”*

La ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, denominada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, define a la seguridad pública como “la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Publicada en *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995.

Se hace mención a este concepto contenido en la legislación secundaria, a fin de reservar para los apartados subsecuentes el debate que existe entre diversos preceptos constitucionales sobre el mismo concepto. Es de destacarse que la definición apuntada se refiere categóricamente a una función a cargo del Estado.

## 2. Breve referencia a los servicios públicos

Las reglas generales del derecho administrativo enseñan que el destino del servicio público es la satisfacción de necesidades de carácter general, atribuida a la administración pública, de la cual se vale el Poder Ejecutivo para el cumplimiento de su cometido. Debe decirse que los servicios públicos pueden ser prestados directamente por los órganos de dicha administración, o en su caso, por particulares que coadyuvan en esta tarea, según el régimen jurídico que prevea el ordenamiento aplicable.

Si bien es cierto que el servicio público por definición es prestado por entes pertenecientes al Estado o por particulares facultados jurídicamente para ello, también lo es que siendo una actividad estatal muy importante, no condiciona la existencia misma del Estado.

De esta manera, se ha definido al servicio público en los términos siguientes: “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”.<sup>2</sup>

En nuestra opinión, el Estado sobrevive aun cuando deje de prestar algún servicio público (por la razón que fuere), sin soslayar el hecho de que es una de las actividades más importantes que le corresponde cumplir.

## 3. La función pública

Basándonos en una tesis organicista, similar a la que se emplea en las ciencias naturales, donde se explica que las células forman tejidos, los tejidos órganos, los órganos aparatos, y los aparatos sistemas, tendríamos también que la razón de ser que justifica la existencia de todos los

<sup>2</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap, 2003, pp. 132 y 133.

mencionados son las funciones que corresponden a cada uno; es decir, sin funciones no existen ninguno de aquéllos, y sin aquéllos tampoco hay funciones.

En este sentido, si se reconoce que la naturaleza jurídica de la seguridad pública es la de ser una función estatal, de manera natural afirmamos que no puede existir un Estado sin seguridad pública, y, que ante la ausencia de ésta, desaparece aquél.

En el caso del Estado mexicano, las funciones que le corresponden las lleva a cabo a través de las tres diferentes esferas o ámbitos de competencia, a saber: federal, estatal y municipal.

En este sentido, una función estatal entraña la personificación del Estado mismo, cuyos actos se distinguen de cualquiera otro, por ser soberanos, es decir, no existe poder o voluntad, jurídicamente hablando, por encima de dicha soberanía, y se traduce en actos que son realizados de manera unilateral, con imperio, e incluso pueden ser ejercitados en forma coercitiva.

En este sentido, las funciones públicas son inherentes a la existencia misma del Estado, y éste no es posible concebirlo en ausencia de aquéllas.

Corresponde enseguida revisar los preceptos constitucionales que tienen que ver con la determinación de la naturaleza jurídica de la seguridad pública.

Se hace hincapié en que se revisan en los siguientes párrafos, también los antecedentes de esos artículos constitucionales, a fin de ilustrar el momento en el cual fueron reformados, para que a partir de entonces quedara consagrada a nivel constitucional la seguridad pública.

## II. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

La seguridad pública es un concepto que se incorporó al texto constitucional a partir de la reforma de 1982, vigente desde 1983, cuando se le atribuyó a los municipios la seguridad pública con el carácter de servicio público. Los cambios que han existido a nivel de carta magna reflejan de alguna manera los vaivenes que se han tenido en la atención de este tema dentro de los planes y programas de gobierno.

## 1. *Artículo 21 constitucional*

### A. *Antecedentes*

Quizá el antecedente más remoto de las disposiciones que a la postre contendría el artículo 21 constitucional (el cual se ha identificado como aquel que contiene los lineamientos para la imposición de penas), lo constituya el Bando del 8 de julio 1796, que imponía penas a los ebrios, en los términos siguientes:

A consecuencia declaro: que a todo hombre que se halle tirado en el suelo sin poder ir por sí solo a su casa, y al que aún pudiendo hacerlo esté formando escándalo, por efecto de su embriaguez, bien sea con provocaciones de obra, palabra o ademanes, o con proposiciones malsonantes, se le corregirá por la primera vez con ocho días de obras públicas; quince por la segunda; treinta por la tercera; y si, contra lo que debo esperar, incurriere alguno en la cuarta, tratándose 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.

A las mujeres, que, olvidadas del natural pudor de su sexo, se encuentran ebrias en los términos expresados, se impondrán en cada vez hasta la tercera tantos días de cárcel cuantos deben sufrir los hombres en obras públicas: esto es, ocho por la primera, quince por la segunda, y treinta por la tercera, sirviendo además en la misma cárcel los destinos a que las aplique el alcaide; y a la cuarta se les formará sumaria legal de vida y costumbres para su castigo.

Los hombres que por su ocupación, empleo o nacimiento no se pudieren aplicar a las obras públicas, sufrirán la propia corrección de cárcel impuesta a las mujeres, añadiéndoseles tres días de bartolina en la primera vez, seis en la segunda; los mismos en la tercera; y en la cuarta se les formará también sumaria para la reclusión que fuere de justicia.<sup>3</sup>

Además de que la transcripción anterior se refiere a un antecedente no citado en las otras obras que estudian los precedentes del artículo 21 constitucional, nos sirve para reafirmar nuestra convicción en el sentido de que tratándose de faltas administrativas debe ponderarse la posibili-

<sup>3</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 6a. ed., México, Miguel A. Porrúa, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, 2003, t. III, artículos 12-23, p. 989.

dad de que en todo ordenamiento que reglamente esta situación se estipule que los infractores realicen lo que en el bando del 8 de julio de 1796 se le denomina “labores de obras públicas”, y que hoy podríamos definir como “servicios a la comunidad”.

Llama la atención que no obstante que el multicitado bando se expidió en las postrimerías del siglo XVIII, cuando menos en lo tocante a penas a los ebrios, se daba un trato de igualdad jurídica a hombres y mujeres.

Cabe señalar que el resto de disposiciones que se han marcado como antecedentes por diversos tratadistas, por lo general contemplan la posibilidad de sancionar mediante la realización de obras públicas, a los infractores de disposiciones administrativas, y se entienden por éstas todas aquellas que posibilitan la tranquilidad pública.

En esta rápida revisión a los precedentes de lo que sería el artículo 21 constitucional, conviene resaltar el contenido del Bando de Policía y Buen Gobierno del 13 de febrero de 1844, que expresamente establecía:

Siendo uno de los principales deberes de las autoridades políticas, el proporcionar a los ciudadanos la seguridad individual de sus personas y propiedades, procurar su comodidad, salubridad y cuantos bienes deben esperar de una buena y arreglada policía, estando ésta por desgracia en un estado deplorable por circunstancias que no han podido removerse, y más que todo, porque los bandos y reglamentos que sobre la materia se han dado, no se han llevado a efecto; con presencia de éstos, y contando con el celo del señor prefecto, de los señores alcaldes y regidores, y docilidad de los mexicanos, he dispuesto se observe lo contenido en los siguientes artículos:

Artículo 1o. Se prohíbe a toda clase de personas, arrojar a las calles basuras, tiestos, piedras ni otra cosa alguna, bajo la multa de doce reales por la primera vez, doble por la segunda y triple por la tercera, y de pagar el daño que causaron.

Artículo 2o. Con la misma pena se escarmentará a los que vertieren agua, sea limpia o sucia, por los balcones, ventanas o puertas; y el que tenga que derramarla, lo hará en los caños o atarjeas, cuidando de no echarla de golpe, para no maltratar el piso ni salpicar.

Artículo 3o. Ninguno tendrá jaulas, macetas, tinajas, ni otra clase de vasijas, en las ventanas, balcones, rejas o bordes de las azoteas que caen a la calle, pena de incurrir en las multas ya dichas, y de resarcir el daño que causaren a los transeúntes o vecinos.

No se consentirá que anden por las banquetas, ni se paren en ellas, los cargadores o cualquiera otra persona que lleve alguna cosa de grande peso o volumen, comprendiéndose en esta prohibición todos los carruajes y cabalgaduras sueltas o amarradas, bajo las multas que pagarán los infractores desde un real hasta tres pesos, además de pagar el perjuicio que causaren.

...

Artículo 65. Por los abusos o infracciones que no tienen pena designada en los artículos de este bando, o no se mencionan en él, los señores regidores o la Comisión de Policía, impondrán una multa desde dos reales hasta seis pesos; y no pagándola los responsables, se les impondrá la pena de uno a ocho días de cárcel.<sup>4</sup>

En este Bando de 1844 encontramos lo que bien podríamos denominar “fines de la seguridad pública”, y consisten en proporcionar a los ciudadanos, seguridad, en sus personas y propiedades, comodidad, salubridad, y lo mejor de una “buena y arreglada policía”; esto nos permite acreditar también que según lo hemos expresado reiteradamente, la seguridad pública no se refiere a una mera cuestión de policías y delincuentes.

Llama la atención también que ya desde esa época se expresa una reflexión autocrítica en el sentido de que la policía se encontraba en un estado deplorable “por circunstancias que no han podido removerse, y más que todo, porque los bandos y reglamentos que sobre la materia se han dado, no se han llevado a efecto”. Esta expresión, después de siglo y medio, infortunadamente no ha dejado de tener actualidad.

Al formular sus comentarios al artículo 21 constitucional, el doctor Héctor Fix-Zamudio<sup>5</sup> remonta sus precedentes a la Constitución de Cádiz, sobre todo en relación con el artículo 172, fracción undécima, que prohibió categóricamente al rey (al Ejecutivo), privar a los individuos de su libertad, ni ponerles por sí pena alguna; en tanto que el artículo 242 de dicha Constitución dispuso que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales.

Posteriormente el autor citado menciona otros cuerpos normativos, como lo son la Constitución Federal de 1824; la cuarta de las Leyes Constitucionales de 1834; las Bases Orgánicas de 1843; el Estatuto Orgánico Provisional de 1856, así como la carta federal de 1857.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 995 y 996.

<sup>5</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 54-86.

Del interesante comentario que formula Fix-Zamudio, para efectos de este trabajo, destaca el señalamiento de la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza, a raíz de la instauración del Constituyente de Querétaro, en los términos siguientes:

En efecto, en la citada exposición de motivos se insistió en la necesidad de otorgarle autonomía al Ministerio Público el que, de acuerdo con la legislación expedida bajo la Constitución de 1857, carecía de facultades efectivas, en el proceso penal, puesto que la función de Policía Judicial, no existía como organismo independiente y era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores en perjuicio de los procesados.<sup>6</sup>

Esta figura del Ministerio Público ha sido tratada de manera que tal y como lo señala este autor, se ha impuesto en la legislación y en la jurisprudencia la interpretación que lo considera como el único autorizado para ejercer la acción penal y la función acusatoria durante el proceso penal, de tal manera que los códigos procesales penales no reconocen la calidad de parte, ni siquiera con carácter subsidiario, a la víctima del delito.<sup>7</sup>

En la actualidad esta facultad de monopolio se encuentra muy cuestionada, y existe un sector de la doctrina que considera inconveniente esta interpretación radical del artículo 21 constitucional.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>7</sup> Salvo lo establecido en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que dispone que “A las actuaciones de averiguación previa sólo podrán tener acceso el inculcado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, si los hubiere..”. Por su parte, el artículo 141 señala que en todo procedimiento penal, la víctima o el ofendido por algún delito tendrá derecho a: I. recibir asesoría jurídica y ser informado, cuando lo solicite, del desarrollo de la averiguación previa o del proceso; II. Coadyuvar con el Ministerio Público; III. Estar presente en el desarrollo de todos los actos procesales en los que el inculcado tenga este derecho; IV. Recibir la asistencia médica de urgencia y psicológica cuando lo requiera; V. Ser notificado personalmente del desistimiento de la acción penal; y, VI. Los demás que señalen las leyes”. En el mismo artículo se señala que “En virtud de lo anterior, [las víctimas u ofendidos del delito] podrán proporcionar al Ministerio Público o al juzgador, directamente o por medio de aquél, todos los datos o elementos de prueba con que cuenten, que conduzcan a acreditar los elementos del tipo penal y a establecer la probable o plena responsabilidad del inculcado, según el caso, y la procedencia y monto de la reparación del daño. En todo caso, el juez, de oficio, mandará citar a la víctima o el ofendido por el delito para que comparezca por sí o por su representante designado en el proceso, a manifestar en éste lo que a su derecho convenga respecto a lo previsto en este artículo”.

Diversas legislaciones han modificado la denominación de “policía judicial”, por la de “policía ministerial”. En este comentario al artículo 21 de la Constitución federal que se analiza, y que data de 1985, el doctor Fix-Zamudio desde entonces ya apuntaba sobre lo incorrecto que resulta hablar de “policía judicial”. Su reflexión la planteaba en los términos siguientes:

... debe tomarse en consideración que es incorrecta la denominación que se confiere a la policía que se encuentra bajo las órdenes del Ministerio Público, la que se debe considerar como un cuerpo de investigadores, pues el calificativo de judicial proviene del francés, en el cual se justifica porque se encuentra bajo las órdenes del juez de instrucción y no del representante social.<sup>8</sup>

#### B. *El artículo 21 en la Constitución de 1917*

El precepto que aquí se comenta se presentó como artículo 21 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, y en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el correspondiente dictamen, en el cual, entre otras importantes aportaciones, está la relativa al siguiente señalamiento:

La institución de la policía judicial aparece como una verdadera necesidad... Es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público... toca al Ministerio Público perseguir los delitos, y dirigir la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta... siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, ... ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de tales funciones, deben quedar subalternados a dicho Ministerio.<sup>9</sup>

Este dictamen, al igual que todos los que fueron presentados para el diseño de la nueva Constitución, desató un acalorado debate, centrándolo sobre todo a la creación de la policía judicial y a las facultades para sancionar por parte de la autoridad administrativa. Respecto a este último

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>9</sup> *Derechos del pueblo mexicano*, t. III, *cit.*, nota 3, pp. 1001 y 1002.

punto, como botón de muestra podríamos señalar la intervención del diputado José María Rodríguez, en los términos siguientes:

En México... la autoridad sanitaria tiene únicamente el carácter de autoridad administrativa; puede imponer castigos a los que faltan al reglamento del código sanitario, castigos sumamente insignificantes y casi ridículos, si se comparan con los castigos que éstas mismas autoridades aplican en todos los países civilizados del mundo... con el actual artículo que se trata de aprobar, quedarían todavía en circunstancias peores; ... ¿será posible que a un envenenador público, a un gran propietario de establos, que constantemente está adulterando la leche y matando a la cuarta o quinta parte de la población con su leche adulterada, únicamente se le puedan imponer treinta y seis horas de castigo como arresto por su infracción?... ¿será posible también que a una prostituta que constantemente está vendiendo sus caricias, envenenando, por decirlo así, con su enfermedad a media humanidad, a todos los jóvenes que son la esperanza de la patria, únicamente se le aplique un castigo de unas cuantas horas de reclusión y se le suelte para que siga envenenando a media humanidad?... Necesitamos, señores, considerar esto para darle a la autoridad sanitaria lo mismo que en las demás partes del mundo, alguna facultad, siquiera sea para evitar a los envenenadores públicos, ya no que lo hagan con el descaro con que se hace en México, sino siquiera para que se oculten un poco.<sup>10</sup>

Luego de diversas intervenciones, algunas del estilo contenido en la transcripción anterior, y otras de mayor contenido jurídico, se procedió a la votación nominal, y el resultado fue 158 votos por la afirmativa y 3 por la negativa, que correspondieron a los ciudadanos Aguilar Antonio, Garza Zambrano y Rodríguez González.

El texto original de la Constitución de 1917 se refiere de manera particular a lo relativo a la imposición de penas con motivo de la instauración y resolución de procesos. En este sentido, este texto original establecía:

Artículo 21. La interposición 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

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 1013.

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>11</sup>

Como se puede apreciar de la transcripción anterior, hasta esa época no se vislumbró incluir en este precepto lo relativo a la seguridad pública.

### C. La reforma de 1983

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se reformó por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, e inició su vigencia al día siguiente.<sup>12</sup>

Este precepto mantuvo ese texto hasta 1994, cuando con motivo de la iniciativa presidencial de reforma a diversos artículos constitucionales se adicionaron tres párrafos; estas modificaciones se promulgaron el 30 de diciembre del año citado, se publicaron al día siguiente e iniciaron su vigencia el primero de enero de 1995.

La modificación sustancial que tuvo este precepto fue para disponer que la multa al infractor no asalariado no excedería del equivalente a un día de ingreso.

<sup>11</sup> Texto obtenido de la obra *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, México, núm. 9, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, pp. 139-160. En efecto, en esta edición, al hacer referencia al artículo 21, se le intitula “imposición de penas”, y en el comentario que al respecto se formula por parte del doctor Sergio García Ramírez, se precisa que en esencia este artículo se refería a tres materias destacadas: a) atribuciones de la autoridad judicial en el ramo penal; b) facultades, en el mismo orden, del Ministerio Público y de su órgano auxiliar directo, la Policía Judicial, y c) sistema de infracciones administrativas y consecuencias jurídicas de éstas. También se indica que este precepto guarda estrecha relación con otros mandatos constitucionales, pues por una parte figura en el conjunto de normas alusivas a la organización y funciones del Poder Judicial (en ambos fueros, federal y común); por la otra, se vincula con disposiciones relativas a la figura del Ministerio Público. Tal es el caso del texto que para esa época tenían los artículos 73, fracción VI, base 5a., 102 y 107, fracción XV; y finalmente también guarda relación con el artículo 123 y su legislación reglamentaria para precisar la parte última del artículo 21, por cuanto a sanciones administrativas aplicables a jornaleros, obreros y trabajadores.

<sup>12</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1995, pp. 175 y 176.

El nuevo texto constitucional, a partir de esta reforma de 1983, quedó en los términos siguientes:

Artículo 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 *la aplicación de sanciones* por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán 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 *treinta y seis horas*.

Si el infractor 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 no excederá del equivalente a un día de su ingreso.*

(Lo resaltado con cursivas es del autor de esta investigación, y se refiere a las adiciones que se realizaron a este precepto).

Cabe señalar que la iniciativa de reformas argumentó entre otras cosas lo siguiente:

La dinámica social ha puesto en entredicho el contenido justiciero del artículo 21 de la Constitución Política que, entre otras garantías, dispone que la sanción administrativa por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía sólo podrá consistir en multa o arresto, para así erradicar otras prácticas sancionadoras repugnantes a la dignidad del hombre y a la recta impartición de la justicia... atendiendo a un reclamo recurrente del pueblo, se propone... la reforma del artículo citado para que en todo caso el arresto, cualquiera que sea su origen, sea hasta por 36 horas y en ninguno la multa a imponer al jornalero y obrero sea mayor a un día de salario.<sup>13</sup>

Esta propuesta de reforma se aprobó y fue publicada, como ya se indicó, el 3 de febrero de 1983.

Ahora bien, es importante señalar que el artículo 21 de la ley suprema implica la referencia de las atribuciones de la autoridad judicial en el ramo penal, y hay que decir que normalmente cuando se aborda el tema de la seguridad pública, automáticamente se relaciona con la materia penal.

<sup>13</sup> *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, nota 3, pp. 1024 y 1025.

Por otro lado, hace referencia a dos instituciones estrechamente vinculadas a la idea de la seguridad pública que se maneja desde el gobierno, a una cuestión que tiene que ver con comisión y persecución de ilícitos, averiguaciones previas, consignaciones de personas, procesos penales, prisiones, entre otros; y por supuesto, se refiere este precepto constitucional a las figuras del Ministerio Público y de la Policía Judicial, instituciones que también inexorablemente se relacionan con la seguridad pública bajo la idea expresada.

Asimismo, el propio precepto constitucional se refiere tanto en su texto original como en el modificado en 1983, a la facultad de la autoridad administrativa de imponer sanciones con motivo de la inobservancia por parte de los gobernados, a los genéricamente denominados reglamentos gubernativos y de policía, estipulación constitucional que se refiere sin lugar a dudas a la intención del legislador de aplicar el principio de equidad a jornaleros, obreros o trabajadores, a quienes se busca proteger en sus ingresos, tomando en consideración que son menores a los que obtiene el resto de la población.

Cabe señalar también que las sanciones que se aplicaban con motivo de infracciones de carácter administrativo se modificaron sustancialmente, pues antes de la reforma de 1983 se podía aplicar un arresto por hasta quince días, el que a todas luces resultaba excesivo, por lo que a partir de la referida modificación se dejó en un arresto máximo de treinta y seis horas.

Por último, y en el aspecto que nos interesa, el de la seguridad pública el doctor Héctor Fix señala:

... otra cuestión controvertida es la que se refiere a los reglamentos gubernativos y de policía mencionados por el propio artículo 21 de la carta federal, y que se han calificado de autónomos, por no estar vinculados a un ordenamiento legislativo, por lo que su expedición corresponde al presidente de la República en el Distrito Federal, en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, y a los gobernadores de los estados en sus respectivos ámbitos. Sin embargo lo anterior provocó una verdadera anarquía en la regulación de las normas que tradicionalmente se conocen como de “policía y buen gobierno”... con motivo de la reforma constitucional al artículo 115 de la carta suprema, publicada el 3 de febrero de 1983,... en su fracción segunda se confirió a los ayuntamientos... la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los regla-

mentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.<sup>14</sup>

En estos comentarios el destacado investigador se refiere a las cuestiones relativas a “policía y buen gobierno”; de igual forma, se refiere al artículo 115 constitucional, y de manera particular a la reforma de febrero de 1983, que tuvo como fin primordial el fortalecimiento del municipio libre, así como el ampliar sus facultades, tomando en consideración que se trata de la célula de organización administrativa y política del Estado mexicano.

Con independencia de que en el apartado siguiente se analizan las razones que tuvo el legislador para proponer la inserción de lo relativo a la materia de seguridad pública en el artículo 21 constitucional, debe decirse que aun cuando no se reconozcan expresamente, es inconcuso que los razonamientos contenidos en los párrafos precedentes sirvieron de inducción para considerar en la reforma de 1994 que este precepto era el idóneo para tal fin.

De esta somera revisión a los antecedentes del artículo 21 constitucional hasta el año de 1983, si bien es cierto que de manera expresa no hacía clara referencia al tema de la seguridad pública, sin duda es el precepto que por los antecedentes citados es el que más se aproxima a nuestro tema, de ahí el interés por ilustrar su contenido, sobre todo a partir de 1917, sin soslayar que los diversos antecedentes constitucionales, y sobre todo, los llamados “bandos de policía y buen gobierno”, nos aportan valiosa información, toda ella tendente al tratamiento de cuestiones de seguridad pública.

#### *D. El texto vigente del artículo 21 constitucional*

Tal y como se consigna en el interesante esquema de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenido en la edición a cargo de la Secretaría de Gobernación, que data de 1995, el artículo que nos ocupa se volvió a reformar para adicionarle tres párrafos, y se promulgó el 30 de diciembre de 1994, se publicó el 31 del mismo mes y año e inició su vigencia al día siguiente de su publicación. En concreto,

<sup>14</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, cit.*, nota 12, p. 56.

el contenido de la reforma establece la impugnación jurisdiccional por resoluciones del Ministerio Público; y la parte medular de esta investigación es que dicha modificación dispone sobre seguridad pública y sus principios, y ordena la coordinación entre federación, estados y municipios para la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

El texto vigente del artículo 21 constitucional es el siguiente:

Artículo 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 la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán 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 treinta y seis horas.

Si el infractor 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 no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

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.

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, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficacia, 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.

## 2. *Artículo 115*

Este precepto constitucional, a partir de la Constitución de 1917 se refiere a lo que hoy se conoce en la doctrina como la célula de organización administrativa del Estado mexicano: el municipio. Por la manera en que se fue gestando la distribución del territorio nacional, de manera natural

se crearon en primera instancia los municipios, y posteriormente lo que hoy identificamos como entidades federativas o estados.

### A. Antecedentes

En algunas obras se menciona como el antecedente más remoto de nuestro país a las formas de organización imperantes en la época prehispánica, en la cual a principios del siglo XVI, el territorio conocido como México-Tenochtitlán se dividía en los cuatro grandes barrios de Moyotlán, Teopan, Atzacualco y Cuepopan, los cuales a su vez se subdividían en barrios menores o *callpulli*, que se referían a segmentos territoriales, políticos y administrativos, con una clara delimitación, y en los cuales se asentaban diversas familias.

Cada uno de los *callpulli* tenía sus propias autoridades, por lo que las distintas parcialidades territoriales se organizaban con un órgano de gobierno que se integraba por un consejo de ancianos y por el *callpulleque* o jefe del *calpulli*. En tanto que para la administración de justicia, cada *callpulli* contaba con un tribunal llamado *teccalli*, en donde los jueces conocían de asuntos judiciales menores suscitados entre *macehuales*. Dichos jueces eran asistidos por pintores de procesos o *tlacuilos*, pregoneiros de sentencias y policías para aprehender a los delincuentes, y aquí aparece lo relativo a la seguridad pública.

La anterior forma de organización varió, y el historiador Rafael de Altamira<sup>15</sup> señala que surgieron diferentes formas de organización.

Estos tipos de pueblos en la Colonia, así como asentamientos de diversas modalidades, fueron los siguientes:

- Pueblos seculares
- Pueblos de indios
- Pueblos con estructura municipal creados por el clero
- Pueblos creados por individuos que se ofrecieron a fundar municipios, pero que no poseían capitulación previa
- Colectividades de emigrantes que no solicitaban poblar ni crear oficialmente municipio, sino que llegaban a un sitio y organizaban un poblado sin permiso

<sup>15</sup> Altamira, Rafael de, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, 1991, t. 23, p. 19.

- Pueblos de españoles
- Pueblos de negros
- Pueblos creados por descubridores o fundadores con permiso oficial para fundar municipios
- Pueblos creados por colectividades, más o menos heterogéneas, de emigrantes españoles que se ofrecían poblar y se les aceptaba.
- Creaciones legislativas de virreyes.

La inestabilidad política que se vivía en España y sus colonias, sobre todo porque el monarca español había caído en manos de Napoleón Bonaparte, se reflejó en el hecho de que en la primera década del siglo XIX el municipio tuvo una época de decadencia y limitaciones. No obstante, la función de velar por el orden público y tener a su cargo la seguridad de las personas y los bienes, desde siempre ha formado parte de las responsabilidades de los propios municipios. De esta manera la Constitución de Cádiz, bajo el título “Del gobierno interior de las provincias y los pueblos”, establecía que para el gobierno interior de los pueblos mayores de mil “almas” habría un ayuntamiento, que tendría entre sus atribuciones

... el cuidado de la sanidad, el orden público, la seguridad de los vecinos y sus bienes; la administración de los caudales de “propios” y “arbitrios”; recaudar, repartir las contribuciones y remitirlas a la Tesorería; cuidar de los establecimientos de educación pagados con fondos del común, de establecimientos de beneficencia; construir y reparar obras públicas; cuidar de los montes y plantíos de la comunidad; formar ordenanzas municipales y presentarlas a las Cortes para su aprobación, y promover la agricultura, la industria y el comercio.<sup>16</sup>

Podrían citarse un buen número de antecedentes de los municipios; sin embargo, sólo haremos mención a algunos de ellos, sobre todo los que se refieren a un cúmulo de facultades y atribuciones que fueron delineando las obligaciones de gobierno del Estado moderno, algunas de las cuales valdría la pena retomarlas ahora en la práctica, a fin de afrontar adecuadamente el problema de la inseguridad pública. Dentro de estos documentos se encuentra el Decreto del 23 de junio de 1813, denominado “Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias”, que entre otras cosas establecía:

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 27.

De las obligaciones de los Ayuntamientos:

Artículo 1. Estando a cargo de los Ayuntamientos de los pueblos la policía de salubridad y comodidad, deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, y de la de los hospitales, cárceles y casas de caridad o de beneficencia; velar sobre la calidad de los alimentos de todas clases; cuidar de que en cada pueblo haya cementerio convenientemente situado; cuidar asimismo de la desecación, o bien de dar curso a las aguas estancadas o insalubres; y por último, de remover todo lo que en el pueblo en su término pueda alterar la salud pública o la de los ganados...

III. Si se manifestase en el pueblo alguna enfermedad reinante o epidémica, dará el ayuntamiento inmediatamente cuenta al jefe político para que se tomen todas las correspondientes medidas, a fin de cortar los progresos del mal, y auxiliar al pueblo con los medicamentos y demás socorros que pueda necesitar...

V. Para procurar la comodidad del pueblo cuidará el Ayuntamiento... de que esté surtido abundantemente de comestibles de buena calidad; cuidará asimismo de que estén bien conservadas las fuentes públicas; y haya la conveniente abundancia de buenas aguas, tanto para los hombres como para los animales; también extenderá su cuidado a que estén empedradas y alumbradas las calles en los pueblos... Que estén hermoeados los parajes públicos en cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo.

VI. Cuidará cada ayuntamiento de los caminos rurales y de travesía de su territorio, y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato... que se dirijan a la utilidad o comodidad de su vecindario... En los caminos, calzadas, acueductos u otras cualesquiera obras públicas... cuidará ... de dar oportuno aviso al jefe político... para el conveniente remedio...

VII. ... cuidará... de los hospitales y casas de expósitos o de beneficencia, que se mantengan de los fondos del común del pueblo...

VIII. En los montes y plantíos... procurando con todo esmero la conservación y repoblación de ellos...

X. Las medidas generales de buen gobierno, que deban tomarse para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes, serán acordadas por el Ayuntamiento, y ejecutadas por el alcalde o alcaldes...

XIV. Cuidará... de todas las escuelas de primeras letras y de más establecimientos de educación, que se paguen de los fondos del común; celando el buen desempeño de los maestros... deberá también enseñarse a leer a los niños, y disponiendo se doten convenientemente los maestros de los fondos del común...

XV. ... sobre el fomento de la agricultura, la industria y el comercio... cuidará-... de promover estos importantes objetos...<sup>17</sup>

<sup>17</sup> *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, nota 3, t. XI, pp. 149-153.

No obstante lo anterior, según el doctor Ignacio Burgoa, el municipio en la carta de 1824 “no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó”.

Como podemos apreciar, se trata de documentos que contenían amplios catálogos de obligaciones a cargo de las autoridades municipales. Si bien el mayor número de antecedentes de los municipios tiene contenidos de carácter político y electoral, algunos de ellos sí desglosan las obligaciones que a mi juicio tienen que ver todas ellas con el concepto de seguridad pública en un sentido amplio.

Dentro de éstos encontramos la Ley del 20 de marzo de 1837, conocida como “Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos”,<sup>18</sup> que establecía dentro de las atribuciones de los ayuntamientos, el cuidado de la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas; el que cada pueblo tuviera cementerio; velar sobre la calidad de toda clase de bebidas y alimentos, y que no se vendieran los malsanos y corrompidos; que en las boticas no se expendieran drogas rancias ni adulteradas, comisionando al efecto a facultativos inteligentes que las reconocieran; el cuidado de la desecación de los pantanos; de las cárceles, hospitales y establecimientos de beneficencia pública; adecuada distribución de los mercados; conservación de fuentes públicas; calles rectas empedradas y alumbradas; paseos públicos y plantíos abundantes que proporcionaran belleza y salud a los pueblos; construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y adelantamiento de agricultura, industria y comercio; en la confluencia de varios caminos colocar rotulones que expresaran dirección, así como la distancia al pueblo más inmediato; contratar las diversiones procedentes; que todos los pueblos tuvieran cárcel segura y cómoda, con separación para arrestados o detenidos y para presos, y que estos últimos tuvieran una ocupación útil; establecimiento de escuelas de primeras letras, cuidando buena conducta y sana moral de maestros y maestras, y velar sobre el arreglo de pesos y medidas, entre otras múltiples funciones.

Reglamentos como el señalado en el párrafo anterior disponían toda una serie de obligaciones, que después de siglo y medio siguen sin concretarse. Tal es el caso de la obligación de establecer adecuada señalización vial. Aquí me permito evocar la anécdota de la esposa de un político,

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 159-163.

que hace algunas décadas proponía a su marido que si llegara a ocupar algún puesto muy importante de representación popular, creara la “Secretaría de Señalización”, y que a ella la hiciera su titular, pues ya le había cansado de que cada vez que salían de paseo, tenían que andar preguntando a las personas que estaban a la mano, nombres de calles, de pueblos y de carreteras, pues no existía ningún señalamiento al respecto.

Ya desde el siglo XIX se hablaba también que los reglamentos de policía y buen gobierno debían tender a la conservación del orden y para atender a la seguridad de las personas y de sus bienes; es decir, la función de seguridad pública se consideraba de manera amplia, y algo muy importante: se disponía que los presos tuvieran alguna actividad de utilidad para la población, reclamo que en la actualidad se vuelve a plantear.

Dentro de los múltiples antecedentes del municipio se encuentran documentos amplísimos, como lo es el Decreto del Gobierno, del 17 de marzo de 1855, “Sobre Arreglo de las Municipalidades”, que contenía un total de 136 artículos.<sup>19</sup> Este tipo de ordenamientos atribuían toda una serie de facultades a los ayuntamientos. Tal es el caso del Decreto del Gobierno de marzo 22 de 1888, denominado “Reformas a las leyes de dotación de los fondos municipales de los ayuntamientos del Distrito”,<sup>20</sup> que entre otras disposiciones contemplaba:

Artículo 2o. Los hornos de ladrillo que actualmente existen o se establezcan más tarde dentro del poblado, pagarán mensualmente por contribución a sus respectivas municipalidades: los de 1a. clase \$20.00 y los de 2a. \$10.00. Los hornos que existan o se establecieran fuera de poblado, a más de 200 metros de la última casa de cada población, pagarán de \$2.00 a \$4.00 mensuales, según su clase.

Artículo 3o. Los dueños de fincas cuyas azoteas desagüen hacia la vía pública por medio de chiflones o canales, pagarán \$2.00 mensuales de impuesto por cada canal.

En la época del porfiriato los municipios prácticamente no contaron con autonomía, pues bajo el modelo político de la época los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, por lo que los presidentes municipales carecían de autoridad.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 211.

<sup>20</sup> *Idem*.

Estos jefes políticos se definían así:

... En las jefaturas políticas no se enseñaba teoría ni se dejaban lecturas o trabajos por escrito. Las clases se daban en la confortable aula de la vida cotidiana y el curso era práctico. Para el ingreso se requerían dos bendiciones, la del gobernador del estado... y la del mismísimo presidente de México: Porfirio Díaz... Ser jefe político otorgaba prestigio y “estatus” social y garantizaba el enriquecimiento. Además de aplicar multas a discreción y por montos sujetos a su libre albedrío, el jefe político tenía jurisdicción en los asuntos de la administración de justicia, instrucción, policía, salubridad, hacienda y beneficencia pública; gobierno interior de los pueblos, asuntos municipales, estadística, guardia nacional y rural...<sup>21</sup>

La importancia de la figura del municipio ha sido tal que precisamente el programa político del Partido Liberal Mexicano, presidido por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, de 1906, propusieron como punto relevante en el artículo 46, la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

Era tal la relevancia que al tema se le daba, que en la Escuela de Jurisprudencia de San Luis Potosí, al momento de presentar al jurado calificador su tesis, el alumno Antonio Díaz Soto y Gama, que a la postre se habría de significar como uno de los más aguerridos abogados revolucionarios de principios del siglo XX, eligió como tema *Breves consideraciones sobre la importancia del municipio*, trabajo que presentó en la ciudad de San Luis Potosí en 1901.

### B. El artículo 115 en la Constitución Política de 1917

En la Constitución de 1917 se incluyó el artículo 115 constitucional, con el texto siguiente:

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 las bases siguientes:

<sup>21</sup> Rosas, Alejandro, *Relicario Mexicano. Episodios inéditos de la historia nacional*, México, Planeta, 2001, pp. 31 y 32.

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

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 en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

En este precepto, cuyos dictámenes merecieron amplias y acaloradas discusiones en el Congreso Constituyente de 1916-1917, se estableció como base de los estados de la Federación mexicana para la división de su territorio y también como punto de partida para su organización sea política o administrativa, al municipio libre, al cual, en términos expresados por la doctora Guadalupe Rivera Marín,<sup>22</sup> se le puede conceptualizar como

... la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación, por lo tanto, también es una entidad político-jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

<sup>22</sup> *Nuestra Constitución, cit.*, nota 11, t. XXIII, p. 62.

Cabe señalar que el adjetivo de “libre” se le puso en el mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Esto se traduce en lo que constitucionalmente se le conoce como autonomía, que ejerce hacia su interior por cuanto al orden político, administrativo y hacendario, en términos del pacto federal, y también según el orden establecido en el estado integrante de la propia Federación, al cual pertenezca.

En este sentido, la decantada autonomía municipal tendrá las taxativas que establezcan las Constituciones estatales y el propio pacto federal contenido en la carta magna.

En el propio año de 1917 se determinó que no existirían en nuestro orden constitucional, autoridades intermedias entre las municipales y las estatales. Algo muy importante también es el hecho de que la carta magna de 1917 reconoció la personalidad jurídica de los municipios para todos los efectos legales.

Por cuanto a la seguridad pública, tema toral de este trabajo, desde entonces se estableció que el titular del Ejecutivo Federal y los titulares de los Ejecutivos locales tendrían a partir de entonces el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiera habitual o transitoriamente.

Esta disposición, tal y como se analiza en el apartado siguiente, no deja lugar a dudas sobre la responsabilidad y mando que corresponde a los titulares de los Ejecutivos, respecto de la fuerza pública de los lugares donde residan habitualmente, entendiéndose por fuerza pública (en el contexto de este precepto relativo a los municipios), la disposición de las corporaciones e instituciones de seguridad pública, así como el mando absoluto sobre ellas.

Este artículo 115 constitucional ha tenido diversas reformas, adiciones y modificaciones, que se resumen en el cuadro siguiente:<sup>23</sup>

<i>Artículo 115</i>	<i>Promulgación</i>	<i>Publicación</i>	<i>Inicio de vigencia</i>	<i>Contenido de la reforma</i>
Se reforma todo el artículo.	14/VIII/28	20/VIII/28	Entrarán en vigor al día de las elecciones de Diputados a las legislaturas locales.	Se precisa el número de representantes en las legislaturas en relación con la cantidad de habitantes.

<sup>23</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cit.*, nota 12, pp. 228 y 229.

<i>Artículo 115</i>	<i>Promulgación</i>	<i>Publicación</i>	<i>Inicio de vigencia</i>	<i>Contenido de la reforma</i>
Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil	Se prohíbe a los funcionarios municipales su reelección al periodo inmediato siguiente, y sólo los suplentes podrán reelegirse con el carácter de propietarios. Los gobernadores de los estados cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria no podrán por ningún motivo ocupar de nuevo el cargo y no podrán ser electos para el periodo siguiente el gobernador sustituto o designado para concluir el periodo y el gobernador interino, provisional o el ciudadano que supla la falta del gobernador constitucional en los dos últimos años del periodo.
Se reforma la fracción III, párrafo tercero.	28/XII/42	8/I/43	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se establece la duración de gobernadores en su cargo.
Se adiciona el párrafo primero de la fracción I.	31/XII/46	12/II/47	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Los municipios serán administrados por sus respectivos ayuntamientos. En elecciones municipales las mujeres tienen derecho a votar y ser votadas.
Se reforma la fracción I.	13/X/53	17/X/53	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Establece la no reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos para un periodo inmediato, como propietarios o suplentes, cuando sean propietarios.
Se adicionan las fracciones IV y V.	29/I/76	6/II/76	Al día siguiente de su publicación.	Los estados y municipios podrán expedir la normatividad relativa al manejo y organización y creación de centros de población en su territorio.

<i>Artículo 115</i>	<i>Promulgación</i>	<i>Publicación</i>	<i>Inicio de vigencia</i>	<i>Contenido de la reforma</i>
Se adiciona el último párrafo.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Se introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaciones locales. Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.
Se reforma y adiciona todo el artículo.	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación.	Facultad de suspender ayuntamientos y a sus miembros. Suplencia a miembros de ayuntamientos. Facultad de establecer ordenamientos municipales. Servicios públicos en coordinación con los estados. Regulación de relaciones laborales. Facultad de los estados para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios y celebración de convenios.
Se derogan las fracciones IX y X. Se reforma la fracción VIII.	25/II/87	17/III/87	Al día siguiente de su publicación.	Se introduce el principio de representación en la elección de ayuntamientos. Se establece la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

<i>Artículo 115</i>	<i>Promulgación</i>	<i>Publicación</i>	<i>Inicio de vigencia</i>	<i>Contenido de la reforma</i>
<p>Se reforman los párrafos 1o., 4o. y 5o. de la fracción I; el párrafo 2o. de la fracción II; el párrafo 1o. y sus incisos a), c), g), h) y el párrafo segundo de la fracción III; los párrafos 2o. y 3o., mismo que se recorre para pasar a ser el 4o., de la fracción IV; las fracciones V y VII.</p> <p>Se adicionan los nuevos párrafos tercero con sus incisos a), b), c), d), e) y cuarto a la fracción II; un nuevo párrafo segundo, recorriéndose en su orden el anterior para pasar a ser, reformado, el nuevo párrafo tercero, a la fracción III; los nuevos párrafos tercero y quinto a la fracción IV y un segundo párrafo a la fracción VIII.</p>	22/XII/1999	23/XII/1999	Noventa días después de su publicación.	[Numerosos cambios] En lo que interesa a este artículo: amplía las funciones y servicios a cargo de los municipios, tales como el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposiciones finales de residuos, equipamiento de calles, parques y jardines, policía preventiva municipal y tránsito.
Se adiciona un párrafo 4o. a la fracción III.	03/VIII/2001	14/VIII/2001	Al día siguiente de su publicación.	Dentro del ámbito municipal, las comunidades indígenas podrán coordinarse y asociarse, conforme a la ley.

Las reformas que ha tenido el artículo 115 constitucional se mencionan en el cuadro anterior de manera sintética a fin de no profundizar mayormente en su contenido; la que resulta de importancia para nosotros es la que data del 3 de febrero de 1983, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma total a este precepto, dividiéndolo en diez fracciones, de las cuales siete correspondieron a las estructuras municipales, dos referentes a los estados y municipios y una a los estados de la Federación.

Tal y como lo expresa Carlos F. Quintana R.<sup>24</sup> “... La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida...”, si dentro de estos servicios se encuentra la seguridad pública, luego, ésta permite a los gobernados tener un modo digno de vida.

En efecto, en la fracción III se definieron los servicios públicos del municipio, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, los cuales podrán proporcionarse con el concurso de los estados y aquellos otros fijados por las legislaturas locales, de acuerdo con las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera. Se reconoció el derecho de los municipios de una misma entidad para coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos que les correspondan.

El texto vigente del artículo 115 constitucional se transcribe parcialmente a continuación, únicamente hasta la fracción III, pues es la parte que en todo caso guarda relación con el tema de la seguridad pública. El texto actual tiene el siguiente contenido:

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

I. Cada Municipio, será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 283.

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

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

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

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

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

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

- a. agua potable y alcantarillado
- b. alumbrado público
- c. limpia
- d. mercados y centrales de abasto
- e. panteones
- f. rastro
- g. calles, parques y jardines
- h. seguridad pública y tránsito, e

i. los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

### III. EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON EL 115

Tal y como se señaló en apartados precedentes, a partir de 1994 el artículo 21 constitucional recuperó para la seguridad pública la naturaleza jurídica de ser una función del Estado mexicano. Esta disposición quedó contrapuesta con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, cuyo texto, para esa época en la parte que nos interesa, era el 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, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: ...

h) Seguridad pública y tránsito, e...

Es decir, el artículo 115, conforme al texto anterior, otorgaba a la seguridad pública la naturaleza jurídica de ser un servicio público, situación que a todas luces resultaba improcedente, ya que ninguna actividad del Estado puede tener las dos naturalezas jurídicas señaladas, pues mientras la función pública es inherente al Estado, por lo que existe con él y muere con él, tales características no le corresponden al servicio público.

Con independencia de que se trata de figuras jurídicas diferentes, el punto es que conforme al análisis realizado a lo largo de esta investigación, la seguridad pública es a todas luces una función estatal, razón por la cual era preciso e indispensable modificar la parte relativa del artículo 115 constitucional.

Esto es así, pues los servicios públicos corresponde realizarlos a los órganos e instituciones que integran lo que genéricamente se conoce como administración pública, en las vertientes que la ley establece (en el caso de

nuestro país, centralizada y paraestatal en el ámbito federal). Como ya se indicó, acaso la característica distintiva más relevante del servicio público consista en que no es indispensable desde el punto de vista del marco jurídico, que sea directamente el Estado el encargado de proporcionarla, pues la legislación contempla una serie de posibilidades para satisfacerlos, de ahí que entes no gubernamentales puedan participar en su prestación, aunque el régimen que va a regirlos queda fuera del derecho privado, es decir, aun cuando sean particulares los que participen en la satisfacción de los servicios públicos, están sujetos a un régimen jurídico de derecho público, precisamente por la naturaleza del propio servicio lo público.

No sucede así con la función pública, pues como se señaló, ésta es inherente al propio Estado, son expresiones del poder público, y conforme a los principios de juridicidad y legalidad, estas funciones deben estar contempladas en la legislación vigente, en aras de otorgar legitimidad a la acción del Estado y de certeza jurídica al gobernado de que será respetado en su esfera jurídica; pero además los órganos e instituciones que ejerzan esas funciones deben existir en el estatuto jurídico nacional y contar con facultades expresas.

*Reforma al artículo 115 constitucional,  
publicado el 23 de diciembre de 1999*

El legislador percibió la diferencia radical contenida en los artículos 21 y 115 de la carta magna, y mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999, buscó enmendar lo anterior mediante reforma y adición al artículo 115 constitucional en la parte relativa, y propuso el siguiente texto:

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; e

...

La crítica que debe hacerse a este nuevo texto consiste básicamente en que pretendió establecer un catálogo inexistente en el texto anterior, integrado por funciones y servicios públicos. Sólo que existe un pequeño problema: de los nueve incisos que integran la fracción III del artículo 115, el legislador no precisó cuáles de los allí contenidos son servicios públicos y cuáles funciones públicas.

Sin duda alguna, con un esfuerzo de interpretación y analizando de manera particular cada uno de los allí enunciados, podría determinarse su naturaleza jurídica; el caso es que cuando se refiere a la seguridad pública en el inciso h), hace una excepcional referencia a que la seguridad pública estará a cargo de los municipios en los términos del artículo 21 de la propia Constitución; de esta manera, en una interpretación sistemática y funcional tendríamos que hacer la reflexión en el sentido de que si el artículo 21 define a la seguridad pública como una función estatal, entonces la remisión señalada del artículo 115 tendería a definir también a la seguridad pública precisamente como una función estatal.

Sin embargo, nos parece totalmente innecesaria la complicación existente en el citado inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, bajo la premisa de que “lo que sin decirlo se entiende, se entiende mejor diciéndolo”. En este sentido, no está de más que el legislador haga un esfuerzo y establezca con toda claridad que la seguridad pública es una función del Estado, lo que es más, la supresión de la seguridad pública en el inciso, fracción y artículo mencionados, en nada afectaría, pues subsistiría el contenido del artículo 21 constitucional.

#### IV. CONCLUSIÓN

Para un sector de la doctrina, en los nuevos términos del inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, la seguridad pública es, simultáneamente, servicio público y función pública, y aduce que ninguna actividad puede pertenecer a dos categorías jurídicas diferentes, como son la función pública y el servicio público; por ese motivo se pronuncian por que el legislador erradique esta confusión retomando el análisis de la naturaleza jurídica de la seguridad pública.

En nuestra opinión, no existe razón o motivo alguno para que se genere tal confusión, pues debemos recordar que el contenido del artículo 115, inciso h), textualmente establece:

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

...  
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 ...

De lo anterior se colige que existe una clara remisión del inciso h) del artículo 115, al contenido del artículo 21 constitucional, y este último en forma fehaciente instituye a la seguridad pública como una función del Estado, en los términos expresados; por lo tanto, conforme al marco constitucional vigente en el Estado mexicano, la seguridad pública es una función estatal, tal y como ha sido concebida por diversos autores de la ciencia política al proponer diversos modelos estatales.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1986.
- ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *¿Qué es el Estado?*, Cuadernos de Cultura Política Universitaria, México, Delinde, 1979.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 2003, t. III.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap, 2003.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán I y II*, Sarpe, 1983, ts. 24 y 25.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo* (facsimil), México, UNAM, 1978.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las Constituciones políticas de México (1814-1917)*, México, UNAM, 1984.

- RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Seguridad pública y Constitución*, México, Porrúa, 2003.
- ROSAS, Alejandro, *Relicario mexicano*, México, Planeta, 2001.
- ROUSSEAU, Jean J., *El contrato social*, Sarpe, 1984, t. 2.
- SANDOVAL ULLOA, José G., *Introducción al estudio del sistema nacional de seguridad pública*, 2a. ed., México, 2000.

### *Legislación consultada*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1995.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1996.