

## LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LOS AEROPUERTOS MEXICANOS (EL ESTADO CLAUDICANTE)

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las modalidades de la seguridad*. III. *La función pública*. IV. *El servicio público*. V. *La seguridad en el ámbito aeroportuario*. VI *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En su *Ensayo sobre el gobierno civil*, John Locke afirmó que siendo los hombres libres, iguales e independientes por naturaleza, ninguno de ellos puede ser sometido al poder político de otros sin que medie su consentimiento. “Éste se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, y una salvaguardia mayor contra cualquiera que no pertenezca a esa comunidad”.<sup>1</sup>

De esta manera, el filósofo de Wrington interpretó al Estado como una creación humana de carácter contractual, al considerar que los seres humanos son por naturaleza libres, iguales e independientes, y que ninguno puede dejar esa condición sino por su propio consentimiento, producto de la conveniencia individual de cada uno de unirse en sociedad con otros seres humanos para preservar la seguridad de todos ellos, lo que redundaría en el disfrute y goce pacífico de lo que les pertenece en propiedad.

Conforme al esquema de Locke, los seres humanos esperamos obtener del Estado y del derecho, o mejor aún, del Estado de derecho, una situación

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Amando Lázaro Ros, Barcelona, Ediciones Orbis, 1985, p. 74.

permanente de seguridad, de tranquilidad y de orden que adquirimos al sacrificar una parte de nuestros derechos y libertades originales, a efecto de disfrutar pacíficamente de nuestros restantes derechos, bienes y libertades; acorde con estas ideas, Luciano Parejo y Roberto Dromi afirman:

La seguridad es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de Derecho democrático. La seguridad instalada en las instancias de la filosofía política ha exigido al Derecho la provisión de definiciones instrumentales y operativas para llegar al terreno de la praxis y de la eficacia.<sup>2</sup>

Es dable afirmar que la seguridad, como valor fundante, se instala también en los cimientos del derecho, pues éste siempre conlleva el propósito de establecer con seguridad determinadas formas de existencia social, por lo que, como afirmara Luis Recaséns Siches: no hay derecho sin seguridad,<sup>3</sup> o, lo que es lo mismo: sin seguridad no hay derecho.

Además, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos; así lo consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, al establecer en su artículo 3o. que todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona; así lo ratifica el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; además, los Estados partes del mismo, en los términos de su artículo 3o., se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de la seguridad y de todos los demás derechos civiles y políticos enunciados en el mismo.

Desde otra perspectiva, la seguridad es considerada como una necesidad; en este sentido, según el jurista español Francisco Alonso Pérez:

La necesidad de seguridad es innata en el hombre desde que abandona el claustro materno y se enfrenta a la vida. El hombre necesita estar seguro en todos los actos de su existencia, tanto aquellos que se refieren a materias laborales como de asistencia sanitaria, hasta llegar a aquellas actividades cuya protección está encomendada específicamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, p. 9.

<sup>3</sup> Recaséns Siches, Luis, *Estudios de filosofía del derecho*, México, UTEHA, 1946, t. I, p. 237.

<sup>4</sup> Alonso Pérez, Francisco, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 14.

Entendida como situación en la cual se está a salvo de todo riesgo y peligro, la seguridad es una aspiración del ser humano que le lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social, la creación del municipio y del Estado, el que al través de las normas de derecho proporcionará a los miembros de su población la seguridad jurídica, traducible como la certidumbre del individuo de que su persona, bienes y derechos están a salvo de ataques violentos e indebidos y, en el peor de los casos, de efectuarse, se harán cesar con premura, y los daños le serán resarcidos; la seguridad es, por tanto, punto de partida del Estado y puerto de arribo del derecho.

La seguridad presenta un doble aspecto. Desde el subjetivo, entraña la confianza de cada individuo de que sus bienes y derechos están a salvo de riesgos; desde el aspecto objetivo, implica un orden jurídico cuya eficacia está garantizada por el Estado mediante el ejercicio de sus funciones públicas de seguridad, cuyo propósito estriba en preservar el derecho humano a estar a salvo de peligro en el entorno sociopolítico comunitario y supraindividual.

Las encuestas —actualmente tan de moda— y los medios de comunicación masiva señalan que uno de los temas torales de la problemática nacional contemporánea es el de la inseguridad, problema potenciado cotidianamente por el avance incontenible de la pobreza, porque con ella cabalga, en ocasiones de manera galopante, la inseguridad, cuya presencia se advierte lo mismo en el campo que en la ciudad; en la vía pública, en los aeropuertos y terminales de autotransporte foráneo de pasajeros, en el interior de los bancos y demás establecimientos mercantiles, en el transporte público y privado, en los centros de diversión y esparcimiento y aun en domicilios particulares, que con lamentable frecuencia son víctimas de asaltos.

Por lo anterior, en la actualidad, entre las tareas gubernamentales más importantes en nuestro país figura el desempeño de las funciones estatales de seguridad pública y de seguridad nacional; la primera de éstas, de conformidad con lo dispuesto en la parte final del artículo 21 constitucional, está a cargo —en las respectivas competencias que la propia Constitución señala— de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, quienes deben coordinarse para establecer un sistema nacional de seguridad pública. En efecto, en sus dos últimos párrafos el artículo 21 constitucional previene:

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.

De esta suerte, el ejercicio de la función pública de seguridad pública en las carreteras y aeropuertos federales está a cargo del gobierno federal; en los caminos estatales se encomienda a los gobiernos de los estados; en tanto que en la vía pública urbana es de la competencia de los gobiernos municipales, salvo el caso del Distrito Federal, en el que corresponde su ejercicio al gobierno de esa entidad federativa.

En cuanto a la función pública de seguridad nacional, el artículo 89 constitucional, entre las facultades y obligaciones del presidente de la República, incluye en su fracción VI la de preservar la seguridad nacional, en los términos de la Ley respectiva.

## II. LAS MODALIDADES DE LA SEGURIDAD

Como factor determinante que es de la convivencia social, la seguridad se requiere en diferentes estadios en los que registra distintas modalidades, entre otras la jurídica, la pública, la ciudadana, la nacional, la internacional y la social.

### 1. *Seguridad jurídica*

Sin duda, la seguridad es un pilar básico de la convivencia social, por lo que su garantía conforma una actividad esencial a la existencia misma del Estado moderno, quien la garantiza mediante el derecho, que a su vez tiene como una de sus características a la seguridad; por lo que Estado y derecho comparten como supuesto indispensable a la seguridad jurídica, definida por Joseph T. Delos como “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos que, si estos llegan a producirse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En Le Fur, Louis *et al.*, *Los fines del derecho*, 4a. ed., trad. de Daniel Kuri Breña, México, UNAM, 1967, p. 47.

De esta manera, la seguridad jurídica es un factor determinante tanto del derecho como del Estado; mas, a su vez, para existir requiere de la presencia de ambos, pues debe ser establecida por la norma jurídica, la que requiere del Estado para lograr su coactividad. En consecuencia, para que haya seguridad jurídica es indispensable la existencia de un orden jurídico que regule la conducta externa humana, y para que ese orden sea eficaz deberá ser coercitivo a efecto de asegurar su cumplimiento, en última instancia, mediante el uso de la coacción de la fuerza pública, cuyo monopolio tiene el Estado.

Para hacer efectiva la seguridad jurídica, el Estado, a través del orden jurídico, debe preservar y proteger no sólo la vida y la integridad física de todo individuo, sino también sus libertades, bienes y derechos contra todo acto indebido, ya sean de otros particulares o de las autoridades, ya que estas últimas sólo podrán afectar a la esfera del gobernado en ciertas condiciones y previa satisfacción de requisitos específicos que, según el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, constituyen las garantías de seguridad jurídica, porque como bien observa:

Éstas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos y circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del derecho.<sup>6</sup>

## 2. Seguridad pública

La locución “seguridad pública” admite diversos significados y variadas interpretaciones, pues lo mismo es un derecho de los integrantes de la población del Estado que una actividad obligatoria del Estado, cuya realización garantice dicho derecho, sentido este último en el que existe confusión en el orden jurídico mexicano, porque pese a que se trata de una función pública, erróneamente se le considera también servicio público, por lo que es urgente determinar definitivamente la naturaleza jurídica de la se-

<sup>6</sup> Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6a. ed. México, Porrúa, 1970, p. 494.

guridad pública, a cuyo efecto habrá de precisarse en qué consiste, tarea complicada, dada la dificultad que representa por referirse a una actividad más relacionada con sucesos o acontecimientos inciertos, fortuitos, casuales o accidentales que con realidades físicas tangibles; en opinión del doctor Augusto Sánchez Sandoval:

La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.<sup>7</sup>

La seguridad pública requiere de la realización de un conjunto heterogéneo de actividades dirigidas a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; es decir, a estar seguro, en el entorno sociopolítico comunitario y supraindividual; actividades que conllevan el ejercicio del imperio, de la potestad, de la autoridad del Estado; lo que predica su naturaleza intrínseca de función pública. Entre tales actividades figuran la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de vigilancia de los establecimientos mercantiles a los que tiene acceso el público; la de prevención de comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la seguridad vial y el ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular; la de prevención de desastres y siniestros, la de avisos de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros, casos estos últimos en los que se le conoce como protección civil.

En síntesis, como bien apunta el profesor argentino Roberto Dromi: “La seguridad pública comprende prioritariamente la situación del hombre en la relación ciudadana, como sujeto de la *civitas*, de la *polis* (el hombre ciudad), en la relación masiva, grupal o social, de encuentros o fenómenos co-

<sup>7</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, Inacipe, 2000, p. 83.

lectivos (el hombre masa), y en la relación de comunicación y de información (el hombre diálogo)”.<sup>8</sup>

En su artículo 3o., la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995, definió 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”.

En su segundo párrafo, el referido precepto señaló como medios utilizables por las autoridades competentes para el logro de los fines de la seguridad pública: la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; y en su último párrafo dispuso que la función de seguridad pública se realice en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, Distrito Federal, estados y municipios, a través de la policía preventiva y del Ministerio Público, entre otras autoridades.

Las actividades relativas a la seguridad pública se encomiendan primordialmente a las corporaciones policiales; con este criterio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 30 bis, incluye entre los asuntos de la competencia de la Secretaría de Seguridad Pública, los siguientes:

- 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;
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus funciones;
- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;
- Proponer al presidente de la República el nombramiento del comisionado de la Policía Federal Preventiva;

<sup>8</sup> Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto, *op. cit.*, nota 2, p. 203.

- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;
- Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario, así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;
- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la policía especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos.

Sin embargo, las actividades concernientes a la protección civil —área de la seguridad pública—, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no las encomienda a la Secretaría de Seguridad Pública, como hubiera sido deseable, para una mejor coordinación de la seguridad pública, sino que se atribuyeron a la Secretaría de Gobernación, ya que a ella corresponde, en los términos de la fracción XXIV del artículo 27 del citado ordenamiento legal:

Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, estudio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo.

### *3. Seguridad nacional*

Como dejé señalado, en el contexto del Estado, la seguridad es un *telos*, habida cuenta que el ente estatal trata de preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a sus órganos e instituciones, al orden público —implícito en la pacífica convivencia social derivada de las reglas mínimas que la tutelan— y a todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas como en sus bienes y en sus derechos; cuando atañe a la defensa de sus órganos o instituciones de una agresión externa o de un movimiento subversivo interno se habla de seguridad nacional, en cuya preservación el presidente de la República, de acuerdo con la fracción VI del artículo 89 constitucional, puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea. Según Modesto Suárez:

San Ambrosio (340-397), obispo de Milán, justificó en su obra *De officiis ministrorum* [De los deberes de los sacerdotes], el deber de la autoridad temporal de conducir la guerra en defensa de la patria y de encabezar la guerra de la sociedad en contra de la delincuencia. A través del planteamiento anterior, este doctor de la Iglesia católica distinguió con nitidez dos ámbitos de la acción gubernamental conocidos en la actualidad con los nombres de seguridad nacional y seguridad pública.<sup>9</sup>

En consecuencia, seguridad nacional y seguridad pública son dos funciones públicas afines, pero diferentes, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer. Tradicionalmente, la seguridad nacional está fincada, en buena medida, en las fuerzas militares de tierra, mar y aire, es decir, el ejército, la armada y la aviación militar de un país.

Sin embargo, la seguridad nacional no se reduce a la acción de las fuerzas militares, pues se complementa con la organización de registros públicos, la construcción e instalación de vías generales de comunicación, y otros mecanismos; para la Academia de Guerra de Brasil, la seguridad nacional viene a ser el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *El Universal*, octubre 6 de 2000, primera sección, p.10.

<sup>10</sup> Véase Cabanellas de Torres, *Diccionario Militar*, Buenos Aires, Heliasta, 1988, p. 481.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de abril de 2005, para efectos del propio ordenamiento legal, por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

La seguridad nacional no es un concepto uniforme y permanente en el tiempo y en el espacio, toda vez que es distinta para cada época y para cada Estado de la comunidad internacional, habida cuenta de los diferentes fines y objetivos de cada uno de ellos y de cada era, cuya obtención se trata de propiciar mediante la eliminación, desvanecimiento o reducción de interferencias y perturbaciones que obstruyan su logro.

En todo caso, la seguridad nacional concita los afanes de la sociedad contemporánea para lograr los fines del Estado, los cuales deben establecerse en consonancia con los objetivos sociales y el interés nacional. En opinión del general de división de Estado Mayor, Gerardo C. R. Vega G.:

La seguridad nacional de un país está influida por factores constantes y otros variables, los cuales se modifican y acoplan según el caso, puede entonces deducirse lo cambiante de la seguridad nacional, la velocidad con la cual un Estado modifique doctrinas o principios, dependerá sustancialmente de los factores a los cuales es necesario tener en cuenta; un problema económico o social podrá determinar preeminencia en las acciones de seguridad nacional, en un tiempo y lugar claramente identificables, será la evolución del problema la que demande atención, recursos, acciones, etcé-

tera, por tanto no debe conceptuarse a la seguridad nacional como algo estático, sin capacidad de modificarse y adaptarse, sino como algo con mucha dinámica y extraordinaria flexibilidad.<sup>11</sup>

En los términos establecidos en el antepenúltimo párrafo del artículo 28 constitucional:

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.

Así pues, nuestra Constitución prevé la posible concesión de la prestación de los servicios públicos y de la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio de la Federación, mas no de las funciones públicas, mismas que, por ser actividades esenciales del Estado, que conllevan el ejercicio de su imperio, de su potestad, de su autoridad y de su soberanía, son indelegables. Conviene, por tanto, precisar los conceptos de función pública y de servicio público para evitar confundir a una con otro.

### III. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Dentro de las actividades propias del Estado figuran algunas esenciales, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer; en este sentido, la función pública es una actividad esencial del Estado.

#### 1. *Concepto de función pública*

Se entiende por función pública la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su carácter indelega-

<sup>11</sup> Vega G., Gerardo C. R., *Seguridad nacional. Concepto y método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000, p. 66.

ble—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. Como bien hace notar Manuel María Díez, “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.<sup>12</sup>

El Estado mexicano ejerce la función pública en sus diversos ámbitos de competencia: federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

## 2. *Características de la función pública*

Se puede entender por función pública, la atribuida al Estado —Federación, estados y municipios—, cuyo ejercicio requiere 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; la función pública o estatal lo puede ser en sentido formal y en sentido material. En opinión de Raymond Carré de Malberg: “Se entiende por funciones estatales, en derecho público, las diferentes actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal”.<sup>13</sup>

La correcta interpretación de la función pública requiere distinguir los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimentos estancos de éstas, lo que les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

<sup>12</sup> Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Omeba, t. III, p. 187.

<sup>13</sup> Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

En una primera aproximación, podemos explicar al poder estatal o poder público como la capacidad del Estado para imponer su voluntad con, sin y aun contra la voluntad concurrente de sus destinatarios —la población estatal—, a efecto de lograr sus objetivos y, en su caso, los del municipio, lo que significa que cuando se dé la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento que subyace en el cimiento de la eficacia del poder político que, como señala Serra Rojas, “es un poder total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos”.<sup>14</sup>

En opinión de André Hauriou, el poder estatal

...es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.<sup>15</sup>

Una vez establecida la unidad del poder estatal, deben distinguirse sus funciones, es decir, las funciones públicas —que son múltiples— y diferenciarse de los órganos en los que se depositan, que deben ser, asimismo, múltiples. En opinión de Carré de Malberg:

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.<sup>16</sup>

#### IV. EL SERVICIO PÚBLICO

Toda vez que está destinado a la satisfacción de necesidades de carácter general, el servicio público es, también, una actividad muy importante del

<sup>14</sup> Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 3a. ed., México, Porrúa, 1975, p. 295.

<sup>15</sup> Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 123 y 124.

<sup>16</sup> Carré de Malberg, Raymond, *op. cit.*, nota 13, p. 249.

Estado, habida cuenta que se destina a satisfacer una necesidad de carácter general; actividad atribuida a la administración pública, quien la puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico de concesión u otro similar.

### 1. *Concepto de servicio público*

En esencia, la noción del servicio público entraña la aspiración solidaria de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades similares en la que cada usuario puede identificar su propia necesidad individual.

Se puede definir al servicio público como *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.*

### 2. *Características del servicio público*

La doctrina jurídica reconoce como caracteres esenciales del servicio público los de generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad, a los que algunos autores agregan, de manera aislada, los de obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia; los cuatro primeros han merecido el consenso general de la doctrina; en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado, y algunos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia, postulado por diversos autores, a veces se le identifica con el de continuidad o con el de obligatoriedad.

La generalidad o universalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

Por su parte, la igualdad o uniformidad estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos los usuarios del servi-

cio público, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando dentro de cada categoría se dé el mismo trato a todos los comprendidos en la misma.

Tanto la generalidad como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, al través de diversos instrumentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Tortura.

Merced al carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a una normativa jurídica específica que lo regule.

En razón del carácter esencial de la continuidad, el servicio público no debe interrumpirse dentro de los horarios o circunstancias previstos en su propia regulación.

## V. LA SEGURIDAD EN EL ÁMBITO AEROPORTUARIO

En la preservación de la seguridad de los aeropuertos mexicanos debe convergir el ejercicio de las indelegables funciones públicas de seguridad nacional y de seguridad pública; la primera, para proteger estas vías generales de comunicación y garantizar la seguridad de su operación, como parte de la preservación de la soberanía e independencia nacionales y de la defensa del territorio; la seguridad pública, para preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a las personas, a las aeronaves y demás vehículos que utilizan sus instalaciones.

A consecuencia de la destrucción de las Torres Gemelas de Nueva York, ocurrida el 11 de septiembre de 2001, se incrementaron en todo el mundo las medidas de seguridad establecidas en los aeropuertos a efecto de reducir su vulnerabilidad y evitar el uso de las naves aéreas como proyectiles de destrucción, a cuyo efecto, entre otras acciones, se hizo más rigurosa la revisión de los pasajeros y de sus equipajes de mano, a fin de hacer efectiva la prohibición de abordar las aeronaves portando armas, instrumentos punzocortantes, materiales explosivos o corrosivos y todo tipo de objetos que puedan ser usados por terroristas o secuestradores para tomar el control de los aviones.

La implementación del nuevo esquema de seguridad en los aeropuertos mexicanos se hizo, al decir de los medios de comunicación masiva,

con personal de empresas privadas de seguridad bajo el mando y supervisión de personal de agencias federales de inteligencia estadounidenses, con las consiguientes protestas de partidos de oposición y de amplios sectores de la sociedad, por la evidente violación a la soberanía nacional que implicaba la intervención del personal extranjero en el ejercicio de las funciones públicas de seguridad que competen exclusivamente a las autoridades mexicanas.

En virtud de las referidas protestas, fueron retirados los agentes extranjeros de las labores de dirección y supervisión del cumplimiento de las medidas de seguridad en los aeropuertos mexicanos; empero, su realización permanece hasta la fecha a cargo de personal de empresas privadas que indebidamente asume el ejercicio de la función pública de seguridad en los recintos federales de los aeropuertos, para lo cual realizan actos de autoridad, pues dan órdenes a los presuntos pasajeros, para que se despojen de sus relojes, monedas, teléfonos celulares, objetos metálicos e incluso zapatos, supuestamente para revisarlos, e impiden el acceso a las salas de abordaje a quienes no cumplen sus órdenes, mismas que, en rigor, sólo pueden ser impartidas por servidores públicos adscritos a los órganos de la autoridad competente, lo cual evidencia la privatización inconstitucional del ejercicio de la función pública de seguridad pública en los aeropuertos.

Respecto de la seguridad aeroportuaria, la Ley de Aeropuertos previene en su artículo 71:

La vigilancia interna en los aeródromos civiles será responsabilidad del concesionario o permisionario y se prestará conforme a las disposiciones legales aplicables en la materia y a los lineamientos que establezca la Secretaría, la cual podrá contar con un cuerpo encargado de verificar que la seguridad y vigilancia en las mismas se lleve a cabo conforme a las disposiciones establecidas.

En situaciones de emergencia o cuando se ponga en peligro la paz interior o la seguridad nacional, las autoridades federales competentes prestarán en forma directa la vigilancia para preservar la seguridad de las aeronaves, pasajeros, carga, correo, instalaciones y equipo.

Obviamente, el hecho de que la vigilancia interna de los aeropuertos sea responsabilidad del concesionario o permisionario no debe interpretarse en el sentido de que las funciones públicas de seguridad pública y de seguridad nacional se encomienden indebidamente al concesionario o

permisionario, sino que éstos deben cubrir el costo del ejercicio de dichas funciones, las cuales deben ser ejercidas por las autoridades y cuerpos de seguridad pública competentes, por lo que la revisión de las personas que pretenden pasar a las salas de abordaje del aeropuerto y de sus vestimentas, equipajes y “objetos de mano”, debe ser practicada por los elementos de la Policía Federal Preventiva. Al respecto, la Ley de la Policía Federal Preventiva dispone:

Artículo 4o. La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, *los aeropuertos*, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares (cursivas nuestras);

...

VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

...

X. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

...

XII. *Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos*, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transpor-

te o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional (cursivas nuestras);

XIV. Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la Ley de la materia, y

XV. Las demás que le confieran esta y otras leyes.

Otra ley que confiere atribuciones a la Policía Federal Preventiva es la Ley General de Población, o sea, la de la materia de migración a que se refiere la fracción XIV del artículo 4o. de la Ley de la Policía Federal Preventiva que acabo de transcribir. La referida Ley General de Población previene en su parte relativa:

ARTÍCULO 16. El personal de los servicios de migración dependientes de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva tienen prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.

ARTÍCULO 17. Con excepción de los servicios de sanidad, todo lo relativo a inspección dentro del territorio del país, de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tenga carácter internacional, queda a cargo de la Policía Federal Preventiva.

Poner a cargo de guardias blancas o empleados de empresas privadas el ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y de seguridad nacional contraviene la Constitución y el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza, y en la especie las autoridades no están facultadas para renunciar el ejercicio de las funciones públicas de su competencia, y menos para encomendarlas a particulares.

En consecuencia, la Policía Federal Preventiva debe reasumir la vigilancia e inspección de personas —y sus equipajes y pertenencias— que pretendan pasar a las salas de abordaje en los aeropuertos del país, a efecto de evitar que se siga violando la Constitución, en deterioro de la soberanía nacional, con grave riesgo para la seguridad pública y la seguridad nacional, sin perjuicio de que el costo que represente dicha vigilancia e inspección sea cubierto por los concesionarios o permisionarios, o se pague con el producto de los derechos de aeropuerto que se cobra a los pasajeros.

La indebida delegación del ejercicio de las funciones públicas de la Policía Federal Preventiva a favor de empresas privadas, además de ser in-

debida, inconstitucional e ilegal, atenta contra la seguridad nacional y pública, lo que denota un Estado claudicante que propicia su desmantelamiento y pone en riesgo la seguridad pública y la seguridad nacional, pues las respectivas funciones públicas previstas para preservarla son esenciales no sólo para su sobrevivencia, sino también para el combate al terrorismo, al narcotráfico y al crimen organizado; por lo mismo, son indelegables a particulares, cuyos intereses son distintos al interés público.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO PÉREZ, Francisco, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1994.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1970.
- CABANELLAS DE TORRES, *Diccionario militar*, Buenos Aires, Heliasta, 1988.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Omeba, 1967.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971.
- LE FUR, Louis *et al.*, *Los fines del derecho*, trad. de Daniel Kuri Breña, 4a. ed., México, UNAM, 1967.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Amando Lázaro Ros, Barcelona, Ediciones Orbis, 1985.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y DROMI, Roberto, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Estudios de filosofía del derecho*, México, UTEHA, 1946.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, INACIPE, 2000.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, 3a. ed., México, Porrúa, 1975.
- VEGA G., Gerardo C. R., *Seguridad nacional. Concepto y método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000.