

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MARCO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL

Gabino E. CASTREJÓN GARCÍA

SUMARIO: I. *Cometidos del Estado*; II. *La seguridad pública*; III. *La seguridad pública en el marco constitucional*; IV. *La seguridad pública en el ámbito administrativo*; V. *La seguridad nacional*.

I. COMETIDOS DEL ESTADO

1. *Concepto*

Por cometidos del Estado debe de entenderse toda actividad que realizan los órganos del Estado tendentes a satisfacer las necesidades colectivas mediante la prestación de bienes y servicios. Los cometidos del Estado pueden también asimilarse a los fines del Estado.

2. *Cometidos esenciales*

Es aquella actividad que realiza el Estado en forma exclusiva en uso de sus facultades establecidas en la ley. Estos cometidos por su naturaleza no son susceptibles de realizarse por los particulares. Ejemplo: actividad financiera del estado, defensa nacional, seguridad pública, etcétera.

3. *Cometidos generales*

Son aquellos que realiza el Estado o los particulares vía concesión. En esta categoría generalmente se ubican a los servicios públicos.

II. LA SEGURIDAD PÚBLICA

1. *Concepto*

Desde nuestro punto de vista y de acuerdo con su naturaleza, la seguridad pública la podemos definir como aquella actividad que realizan los órganos del Estado en el ámbito de su competencia y conforme a las facultades otorgadas por la ley tendentes a salvaguardar la integridad de las personas y sus bienes, así como para mantener el orden público y la paz social.

2. *Orden público*

Consideramos al orden público como la vida cotidiana que desarrollan los habitantes de una ciudad o del campo, mediante actividades tendentes a evitar perturbaciones sociales que la alteren.

3. *Paz social*

Este es uno de los anhelos y objetivos que persigue toda sociedad. En efecto, consideramos que la paz social consiste en la convivencia que tienen los miembros de una colectividad, limitándose la misma a los derechos y obligaciones que tienen en lo personal y la forma recíproca para con los demás, con los límites que establece la ley. La paz social existirá en tanto subsista un Estado de derecho.

III. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

1. *La seguridad pública como función pública del Estado*

El artículo 21 párrafo cuarto de la Constitución General de la República establece con toda claridad que la seguridad pública es una función pública y como tal, ésta debe de prestarse en forma exclusiva precisamente por el Estado. En efecto, dicho precepto legal en lo conducente señala:

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.

Lo anterior se corrobora con el propio texto constitucional al establecer que: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...”.

2. *¿La seguridad pública como función o servicio público?*

No obstante lo anterior y como acertadamente lo analiza Jorge Fernández Ruiz en su obra titulada *La seguridad pública municipal*, el artículo 115 fracción III inciso h) de nuestra carta magna considera a la seguridad pública como un servicio público, ya que si bien dicho precepto habla de “funciones y servicios públicos”, la conjunción “y” no permite discriminar en forma clara dentro del catálogo a que se refiere el artículo en comento cuáles son unas y cuáles son otras, debiendo para ello acudir a la naturaleza jurídica de las instituciones función pública y seguridad pública. Tal precepto legal establece: “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”. Ahora bien, si tomamos en cuenta que la seguridad pública es una actividad tendente a salvaguardar la integridad de las personas y sus bienes y de mantener el orden público y la paz social, es indiscutible que esta actividad debe de ser realizada por el Estado en forma exclusiva, por lo que en la especie no se puede hablar de un servicio público, sino de una función del Estado, ya que opinar lo contrario sería tanto como encontrarnos en el absurdo de que la seguridad pública podrá ser prestada vía concesión por los particulares. Lo anterior se corrobora con el artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria, que más adelante se tratará mediante las cuales se ubica a la seguridad pública dentro de las actividades de la administración pública centralizada federal.

3. *Coordinación de los diferentes niveles de gobierno en materia de seguridad pública*

Por último es importante señalar que por disposición constitucional y precisamente en el último párrafo del artículo 21 se establece un sistema de seguridad pública que tiene por objeto la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en esta materia, pretendiendo con ello la unificación de programas, criterios, estrategias y en general toda actividad tendente a lograr los fines de la misma, respetando evidentemente el marco jurídico y la soberanía de las entidades federativas. En efecto dicho precepto constitucional establece: “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”.

IV. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO

1. *La seguridad pública como actividad de la administración pública centralizada*

Conforme al artículo 90 de la Constitución General de la República, la administración pública puede ser centralizada o paraestatal. Dentro del primer rubro y conforme a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 30 bis, contemplan a la Secretaría de Seguridad Pública como la Secretaría del Despacho encargada de esta actividad. Una vez más esto evidencia que la seguridad pública es una función del Estado.

El artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

Artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. 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.

II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal.

III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente.

VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común.

VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones.

IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones.

X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario.

XI. Proponer al presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el nombramiento del comisionado de la Policía Federal Preventiva.

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos de orden federal, así como preservar la libertad. El orden y la paz pública.

XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos.

XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo.

XV. Efectuar en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.

XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución.

XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo.

XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales; para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional.

XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento.

XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras entidades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación.

XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten las 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.

XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones.

XXIII. Ejecutar las penas por los delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional.

XXV. 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.

XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

2. *Infracciones y sanciones administrativas*

Son infracciones administrativas todos aquellos actos u omisiones que transgrede una norma jurídica formalmente legislativa y materialmente administrativa. El artículo 2o. de la Ley Sobre Justicia de la Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal señala: “Se considerarán como faltas de policía y buen gobierno, las acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común, acceso o libre tránsito o que tengan efectos en estos lugares”.

Por lo que hace a las sanciones, el artículo 3o. del propio ordenamiento legal en relación con su Reglamento establece que las sanciones según su

naturaleza y gravedad consistirán en multa o arresto, apercibimiento o amonestación.

Por su parte, el artículo 21 en sus párrafos primero, segundo y tercero en lo conducente establecen:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. 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.

3. *Visitas de verificación*

Como anotamos con anterioridad, los artículos 21 y 115 fracción III inciso h) son la fuente primordial del cometido o función del Estado denominado “seguridad pública”. Sin embargo, para lograr el objetivo de la misma es indispensable que la autoridad administrativa, siguiendo el principio de legalidad, tenga fundamento legal para ejecutar su actividad. Dicho fundamento se encuentra en el artículo 16 párrafo décimo primero de la Constitución General de la República que regula las visitas domiciliarias para efectos de verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentos administrativos. En efecto, dicho texto en lo conducente señala: “La autoridad administrativa podrá practicar visitas únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía...”

4. *Coadyuvancia en la investigación y persecución del delito*

En términos del artículo 30 bis fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los órganos administrativos en materia de seguridad pública procuran la protección física de las personas y la preservación de sus bienes en el marco del Sistema Nacional de Seguri-

dad Pública, por lo que hace a la policía administrativa. Sin embargo, no hay que olvidar que la policía ministerial, cuya naturaleza es de carácter administrativo es quien tiene básicamente esta función como auxiliar del Ministerio Público.

En efecto, los artículos 21 párrafo primero, según se vio arriba, y 102 apartado “A”, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de nuestro máximo cuerpo de leyes, indican:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. 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.

Artículo 102. A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

5. *La prevención del delito*

El artículo 30 bis fracciones I, VI, XII, XIII y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la actividad preventiva del delito que en materia de seguridad pública realiza la dependencia federal competente.

Artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. 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.

VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos de orden federal, así como preservar la libertad. El orden y la paz pública.

XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos.

XV. Efectuar en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.

6. *Tratamiento de menores infractores y ejecución de penas*

Actividad por demás importante es la señalada, misma que se encuentra contenida en las fracciones XXIII y XXV del artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En efecto, dicho precepto menciona:

Artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXIII. Ejecutar las penas por los delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

XXV. 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.

7. Principios que rigen a las instituciones policiales

En términos del artículo 21 párrafo cuarto —antes transcrito— del texto constitucional, los principios que rigen al policía son legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

V. LA SEGURIDAD NACIONAL

La seguridad del territorio nacional está a cargo fundamentalmente del Ejército Nacional, la Armada y la Fuerza Aérea Mexicana. El artículo 89 fracciones IV, V, VI y VII son la fuente constitucional del carácter que tiene el presidente de la República como comandante en jefe de dichas instituciones. Tales disposiciones legales señalan:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

Por su parte, los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo conducente establecen:

Artículo 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea.

II. Organizar y preparar el servicio militar nacional.

III. Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente.

IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los estados.

V. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea.

VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.

VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares.

VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y aéreas.

IX. Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea.

X. Administrar la Justicia Militar.

XI. Intervenir en los indultos de delitos del orden militar.

XII. Organizar y prestar los servicios de sanidad militar.

XIII. Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil.

XIV. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea.

XV. Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea.

XVI. Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por ley y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30-bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVIII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.

XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal.

XX. Los demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

Artículo 30. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar, administrar y preparar la Armada.
- II. Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos.
- III. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada.
- IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.
- V. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar.
- VI. Dirigir la educación pública naval.
- VII. Organizar y administrar el servicio de policía marítima.
- VIII. Inspeccionar los servicios de la Armada.
- IX. Construir y Conservar las obras portuarias que requiera la Armada.
- X. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada.
- XI. Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas.
- XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales.
- XIII. Intervenir en la administración de la justicia militar.
- XIV. Construir, mantener y operar, astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México.
- XV. Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes.
- XVI. Organizar y prestar los servicios de sanidad naval.
- XVII. Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal.
- XVIII. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional.
- XIX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.