

LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA ACTIVIDAD POLICIAL COMO FUNDAMENTOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Mario Jesús AGUILAR CAMACHO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El diagnóstico*. III. *Instrumentos estatales para el combate a la inseguridad*. IV. *La actividad administrativa de policía y el orden público*.

I. INTRODUCCIÓN

Toda organización política se justifica por la forma como atiende a las grandes necesidades colectivas. El Estado como institución político colectiva debe responder a necesidades también colectivas, de allí que se considere incontrovertible que la protección del individuo y de la sociedad constituye su tarea fundamental y primaria.

La seguridad que brinda el Estado a sus componentes y al todo orgánico puede tener varias connotaciones: pública, social, nacional, de defensa militar, preventiva, jurídica, y otras que se nos escapan. En este documento abordaré la seguridad pública en específico.

Es así que brindar seguridad pública a la sociedad se convierte en el primer deber de todo gobierno para garantizar un mínimo de estabilidad, ya que sin ella no es posible el bienestar colectivo ni el progreso social.

La seguridad pública requiere del mantenimiento del orden interior mediante la utilización de fórmulas y mecanismos establecidos, y conlleva asimismo la protección sobre cada uno de sus componentes individuales en el resguardo y salvaguarda de su integridad física, bienes y libertades.

* Deseo mostrar mi gratitud al doctor Jorge Fernández Ruiz, eminente jurista, actual presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y quien además de haber sido mi director de tesis doctoral, gentilmente me hizo el alto honor de invitarme a participar con esta colaboración en el marco del Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo.

Generalmente, entendemos al orden público como sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada, como el límite impuesto por el Estado al ejercicio de los derechos ciudadanos.

El municipio, considerado como la célula orgánica del cuerpo estatal, es el primer encargado de otorgar seguridad pública, y lo hace a través de la actividad administrativa de policía, primera forma con la que los ciudadanos tomamos contacto con la autoridad de los órganos del Estado.

El municipio es la más elemental y primigenia fórmula política de la organización colectiva para satisfacer sus necesidades básicas, necesidades que no podrían llevarse a cabo si no existiera y persistieran la paz social y el orden público. Si hablamos de la paz social y el orden público, éstos son los elementos indispensables para proteger la vida y la propiedad de los grupos e individuos. Aquéllos refieren los resultados necesarios sobre los que se constituye la llamada seguridad pública del Estado.

De aquí que el Estado busca cumplir con los fines fundamentales de la sociedad, para lo cual la actividad de policía se considera como esencia, fundamento y prerrequisito indispensable del bien público temporal, emergiendo como la manifestación más patente de los gobernados del poder estatal.

Es mi intención mostrar cómo la función de seguridad pública y la actividad policial, competencia de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, en principio, es asignada en el sistema jurídico mexicano a los municipios —considerados base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que integran el Estado mexicano, según el artículo 115 constitucional—, con lo cual pretendemos poner de relieve que esta situación influye jurídica y socialmente en la autonomía municipal, y su carácter es condición previa e indispensable como punto de apoyo de la superestructura estatal.

En este documento, con la alegoría de la profilaxis médica, seguiré la guía del artículo 21 de la Constitución federal mexicana, desglosado.

II. EL DIAGNÓSTICO

La inseguridad pública es uno de los temas que más han preocupado a la sociedad mexicana en los últimos años. Cada vez son más frecuentes las demandas de ciudadanos y organizaciones que piden una acción más efectiva por parte de las autoridades para erradicar esta “enfermedad so-

cial” que genera temor e incertidumbre entre la población y cuantiosas pérdidas económicas en recursos materiales y en capital humano.

En México, la inseguridad pública ha deteriorado la calidad de vida de la población; ha elevado los costos de operación de las empresas, las cuales tienen que dedicar cuantiosos recursos a la contratación de servicios privados de seguridad y vigilancia. Ha afectado las actividades comerciales y de servicios y se ha convertido en un factor que desalienta la inversión y con ello las posibilidades de crecimiento del país a mediano plazo.¹ Además, es una actividad que ha alterado a corto plazo la asignación de los recursos públicos, que de otra forma podrían destinarse a la educación, a la vivienda y al combate a la pobreza.

En términos económicos, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la organización México Unido contra la Delincuencia,² estiman que el costo de la inseguridad pública en México fue de 12.0% del PIB en 1999, el cual es superior al de otras de las principales economías latinoamericanas, pues en un estudio sobre la delincuencia en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo³ estima que en 1999 el costo de la delincuencia como proporción del PIB en México, Venezuela y Brasil, fue de 12.3%, 11.8% y 10.5%, respectivamente.⁴

Los números son fríos: por primera ocasión, México participó en la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ENICRIV) o International Crime Victimization Survey (ICVS) realizada en julio de 2004 por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI),⁵ con el aval de la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno mexicano. El trabajo se hizo en coordinación con la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) con sede en Viena, Austria.

¹ El crimen organizado, la ineficiencia en la policía, la corrupción en el Poder Judicial y la falta de transparencia en general, desincentivan la inversión en México, de acuerdo con el Foro Económico Mundial en su reporte de competitividad global de septiembre de 2000.

² David Zúñiga, “La inseguridad cuesta al país 12% del PIB”, *La Jornada*, 18 de enero de 2001.

³ Véase Londoño, J. L. y Guerrero, R., *Violencia en América Latina: epidemiología y costos*, Washington D.C., BID, 1999, Documento de trabajo R-375, México Unido Contra la Delincuencia, www.mexicounido.org.

⁴ Estos textos los he tomado del documento *Seguridad pública*, BBVA Bancomer, diciembre de 2001, serie Propuestas, núm. 18. Este documento se puede consultar en: <http://www.bancomer.com/economica>.

⁵ ICESI 2004. *Boletín ICESI*, núm. 12, 17 de marzo de 2005.

El ICESI presentó los resultados correspondientes a México. El periodo de referencia corresponde al periodo 1999-2003 y del primer semestre de 2004. Dentro de los principales resultados destacan los siguientes:

- Más de 30 millones de mexicanos mayores de 18 años fueron víctimas de la delincuencia.
- La “cifra negra” de la delincuencia —delitos no denunciados— es de 75%: sólo se denuncia uno de cada cuatro delitos que se cometen.
- 63% de quienes denunciaron quedaron insatisfechos con la actuación del Ministerio Público porque las autoridades no hicieron lo suficiente, o no se interesaron.
- 46% de los robos totales se cometieron con violencia.
- Una de cada diez viviendas fue robada.
- 9% de las personas fueron atacadas o amenazadas al menos una vez.
- Casi en una de cada 100 viviendas hubo al menos una víctima de secuestro.
- 4% de las personas fueron víctimas de ofensas sexuales, de las cuales 83% son mujeres.
- Una de cada tres personas se siente insegura o muy insegura caminando de noche por su colonia o poblado.
- 45% opina que la policía actúa mal o muy mal para controlar el delito.
- Sólo durante 2003, al 12% de la población, alguna autoridad le solicitó un soborno o “mordida” por sus servicios.
- 92% de las víctimas de soborno no denunciaron el hecho.

Confirmando lo alarmante de las cifras de este terrible “cáncer social”, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) calcula que sólo 14 de cada 100 delitos se denuncian en el país. Las razones por las cuales un alto número de delitos no se denuncia van desde el trámite burocrático que implica el proceso ante el Ministerio Público, hasta el temor por parte de las víctimas a enfrentar represalias de los delincuentes, toda vez que a lo largo del tiempo ha habido complicidades entre éstos y las autoridades. Calcula que del total de los delitos denunciados, en sólo 9.9% de los casos el presunto delincuente es consignado; según la Coparmex, del total de los delitos, 95.0% queda impune.⁶

⁶ Velasco, G. *et al.*, *La seguridad pública y el sistema de justicia penal en México*, México, Coparmex, agosto de 2000.

III. INSTRUMENTOS ESTATALES PARA EL COMBATE A LA INSEGURIDAD

1. *El Estado mexicano*

En el sistema jurídico-político mexicano, el Estado se presenta como: *a)* organismo político (artículos 39, 40 y 41 de la Constitución) y se refiere a las atribuciones y competencia del mismo. Asimismo, el Estado es considerado como *b)* persona jurídica. Esta última faceta está contemplada en el artículo 25 del Código Civil, donde al Estado se le reconoce capacidad como persona, sujeto de derechos y obligaciones. Señala este ordenamiento que tienen personalidad: el Estado, el municipio y las corporaciones de interés público y administrativas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia, ha establecido que el Estado es el cuerpo político de la nación. En este sentido, el Estado es considerado como una persona jurídica colectiva.

De igual manera, el Estado tiene contempladas dos fases distintas: como unidad soberana no es sujeto del amparo. Como unidad de derecho civil, frente a los poseedores de otros bienes, puede defenderse en un tribunal y acudir al juicio de amparo. El juicio de garantías no es más que una queja del particular contra el abuso del poder de las autoridades.

Otras disposiciones jurídicas que complementan el anterior planteamiento son: *a)* el artículo 27 del Código Civil señala que “Las personas morales obran y se obligan por medio de los *órganos* que las representan, sea por ley o escrituras constitutivas o estatutos” *b)* el órgano es entendido como la parte del funcionamiento de un todo, *c)* por otra parte, el artículo 39 de la Constitución establece que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Por lo cual reconoce que todo poder dimana del pueblo y se instituye para el pueblo.

En tal situación, la división o separación de poderes no es más que la autorización fragmentada y atribuida a órganos distintos que forman parte de un todo, el organismo llamado Estado. Esta situación es considerada la división horizontal del poder estatal. De igual manera, en el Estado mexicano existe lo que se denomina la división vertical del poder público, y que no es más que la organización por planos de la división territorial y de la organización política y administrativa, en los denominados tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

A. *Gobierno y administración*

El profesor Héctor González Uribe señala que:

En el Estado, el *gobierno*, o sea los órganos estatales dotados de autoridad, por definición están capacitados, más propiamente tienen competencia, para dar órdenes o mandatos. Lo anterior debe ir encauzado a preservar el orden público, esto a través de su causa eficiente, la coordinación de las tareas de policía, servicio público y fomento. Ambas, orden público y coordinación social, son elementos primarios del bien público. Una orden o mandato que no pueda imponerse es una orden dada en el vacío, carece de efectividad... la autoridad requiere:

- a) Formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.
- b) La autoridad aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a fomentar, ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.

Continúa el cierre de la cita anterior: “la primera tarea del Estado es el *gobierno*, propiamente dicho. La segunda es la *administración*”.⁷

En este sentido, establece el profesor Francisco Porrúa Pérez que: “*El gobierno* es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos. *La administración* es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares”.⁸ Para el propio profesor Francisco Porrúa Pérez, El gobierno es elemento esencial de la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. La actividad de la autoridad en su aspecto de gobierno es dar órdenes.

El politólogo Porrúa Pérez agrega:

Como el fin del Estado es la obtención del bien público temporal, la autoridad no tiene sólo el derecho, sino el deber ineludible de velar por el cumplimiento de sus mandatos, haciendo uso de las manifestaciones materiales de su poder... La fuerza no es la realidad del poder, pero sí es su auxiliar indispensable. El gobierno que por principio o por debilidad no haga uso de su fuerza, faltará a su deber.⁹

⁷ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1995, pp. 224 y 225. El resaltado es nuestro.

⁸ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1983, pp. 289-295.

⁹ *Idem*.

Podemos afirmar que el concepto gobierno se presenta con dos acepciones: *a)* como una actividad: acción y efecto de gobernar, o bien, *b)* a manera de un órgano del Estado, entendido como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea quienes determinan la orientación política del Estado.

Entendido el gobierno como un órgano estatal, encontramos en él algunas variantes: *a)* gobierno, en su acepción más pura, designa el conjunto de los tres poderes del Estado: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; *b)* el gobierno que denota exclusivamente al Poder Ejecutivo; *c)* el Poder Ejecutivo el cual realiza dos actos de distinta naturaleza: actos administrativos y actos de gobierno.

Sobre la primera variante del término, vale decir que, con sentido de propiedad jurídica y política, el gobierno es el elemento del Estado que detenta y ejercita el poder público. Dicho poder tiene las características de ser único y soberano. En sentido amplio o *lato sensu*, y sólo para su ejercicio, el poder público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y cada una de estas funciones del poder público se encomiendan, en principio, a tres distintos órganos (recuérdese que en el Estado absoluto las tres funciones confluían en el monarca mismo).

El titular del órgano Ejecutivo tiene asignada la competencia para, en muchos de los casos, concretizar las manifestaciones de voluntad de los órganos Legislativo y Judicial. Las leyes tienen que aplicarse, las sentencias tienen que ejecutarse. Estas tareas las efectúa la otra faceta del poder, denominada administración.

El titular del órgano Ejecutivo cuenta con las facultades o atribuciones para emplear la fuerza pública, que es la principal forma de manifestación del Poder estatal, para hacer cumplir a los gobernados las exteriorizaciones de voluntad de los otros órganos, Legislativo y Judicial, así como las suyas propias. Esto lo hace a través de las atribuciones administrativa y de gobierno.

B. Actividad administrativa de policía

Las clasificaciones teóricas de las actividades de la administración pública son muy numerosas, empero, independientemente de la idea de la función pública administrativa, varios importantes representantes de la doctrina, encabezados en Italia por Errico Presutti, en Francia por Roger

Bonard, en España por Luis Jordana de Pozas y en México por Andrés Serra Rojas, identificaron tres modalidades dentro de la actividad administrativa que son: *policía, fomento y servicio público*. Con posterioridad se admitió *la gestión económica*.

Dice el doctor Jorge Fernández Ruiz que:

Conforme a sus acepciones, el vocablo *policía* se interpreta como un conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público del Estado; en otro sentido, significa el cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, y también se refiere a las órdenes de las autoridades: esta palabra proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado.¹⁰

Continúa señalando el referido autor que: “para algunos estudiosos, el término *policía* empieza a emplearse en el ámbito jurídico a principios del siglo XV, en las ordenanzas reales de 1403 relativas a la «policía y buen gobierno» de la ciudad de París”.

Asimismo, señala el doctor Jorge Fernández Ruiz que: “conviene tener presente el carácter polivalente del término *policía* para no confundirlo cuando se refiere a una actividad del gobierno, con el de gendarme o agente de la policía, que alude a un cuerpo armado. En el primer sentido se trata de la policía administrativa, que significa el poder jurídico de adoptar decisiones para limitar la libertad y propiedad de los particulares”.

Para Fernando Garrido Falla, la policía administrativa es “aquella actividad que la administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita el derecho de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos”.¹¹

En su texto *Elementos de derecho administrativo*, el doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y el maestro Manuel Lucero Espinosa dicen que: “cuando se alude a policía administrativa, se delimita la actuación del Estado, exclusivamente al ejercicio expreso de la función administra-

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 115 y ss.

¹¹ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 171.

tiva que, mediante la imposición de restricciones a los individuos procura salvaguardar el orden público”.¹²

Los autores señalados en el párrafo anterior sostienen que

La actividad de policía de la administración pública, o policía administrativa, ha sido definida como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración, a fin de que los particulares ajusten sus actividades a una finalidad o exigencia de interés público, o más concretamente, con la actividad de la administración pública que ésta despliega en ejercicio de sus propias potestades, para garantizar el mantenimiento del orden público, limitando o restringiendo las libertades y los derechos individuales, mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los administrados.¹³

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno, se pronunció en el siguiente sentido:

POLICÍA, REGLAMENTOS DE. ARTÍCULO 16, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La palabra “policía” se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social, pero debe tenerse presente que el Estado también se encarga de vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público; por consiguiente, la función de policía abarca dos aspectos: *a)* vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto), y *b)* vigilar que los particulares cumplan por lo dispuesto por la normas de orden público (sentido *lato*). En este orden de ideas, puede afirmarse que el régimen de policía está constituido por normas de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; sin que, por tanto, pueda decirse que el artículo 16 constitucional alude exclusivamente a la “policía” en sentido estricto (*Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, Pleno, t. 163-168, primera parte, p. 115).

El Estado se justifica por la atención a los fines de asegurar el interés general y disponer de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas. De esta forma, la función administrativa se

¹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 2000, p. 135.

¹³ *Idem*.

realiza a través de los siguientes medios: el régimen de policía, el servicio público y la actividad administrativa general, la que encontramos desarrollada en actividades de fomento a la iniciativa privada.¹⁴

Bielsa opina: “En el sentido más restringido del derecho administrativo, el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas”.¹⁵

Fernando Garrido señala: “La policía es el conjunto de medidas coercitivas arbitrarias, dictadas por el derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública”.¹⁶

C. Soporte jurídico

En la Constitución de nuestro país, la facultad de creación del régimen de policía se encuentra no en una forma expresa, sino inferida de las facultades generales del Ejecutivo federal, en el artículo 89, que señala en su fracción I: “Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

De la interpretación de este artículo surge el régimen de policía, como facultad general de la administración, como proveído para la ejecución de las leyes y su exacta observancia.

Por otra parte, corresponde a la policía judicial, según el artículo 21 constitucional:

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... [El párrafo quinto] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias

¹⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1980, p. 443.

¹⁵ Bielsa, Rafael, *Compendio de derecho público, constitucional, administrativo y fiscal*, Buenos Aires, Depalma, 1966, t. IV, p. 860.

¹⁶ Garrido Falla, Fernando, “Las transformaciones del régimen jurídico de policía administrativa”, *Revista de Administración*, Madrid, núm. 11, mayo-agosto. Reeditado por UNAM, México, 1979, p. 101.

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

El tema que hemos abordado se encuentra definido en el título quinto de la Constitución, que señala, en el artículo 115, fracción VII, que “El Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde resida habitual o transitoriamente”.

Como mencionamos antes, la fuerza pública a la que se refiere este señalamiento es lo que conocemos como organización policiaca, y encontramos que, por orden de exclusión, su mando pertenece a la autoridad municipal. De esta forma, el municipio como institución descentralizada con el carácter de administración autónoma territorial, que se supone ocupa el último rango en la jerarquía administrativa, sin embargo es la institución que cuenta con la mayor cantidad de fuerza pública, pues sólo le será ajeno su mando cuando dentro de su circunscripción resida el presidente de la República o el gobernador del Estado.

Refuerza este planteamiento el propio artículo 115 constitucional, fracción II, párrafo segundo:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno... [fracción III] Los municipios tendrán a su cargo las funciones y los servicios siguientes:... h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito... [fracción VII] La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Es necesario aclarar que la policía judicial, aun cuando está bajo el mando de una autoridad administrativa, el Ministerio Público, su labor es de índole judicial y, como hemos expresado, el carácter descentralizado, administrativamente por parte del municipio, le hace verse alejado de una posición estratégica como lo es la impartición de justicia, al no tener contemplada dentro de su esfera de competencia la labor de persecución de los delitos que desarrolla la policía que existen de los componentes del régimen policiaco, administrativo y judicial.

D. Prerrogativas de la administración pública

En cuanto a las prerrogativas peculiares de la administración pública ya admitidas al inicio de la segunda mitad del siglo XX, es posible mencionar, entre otras, las siguientes:

a) Actos administrativos, para formular declaraciones unilaterales de voluntad con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.

b) La facultad reglamentaria, para expedir leyes en sentido material (que no son otra cosa que los reglamentos), con que se inviste a quien jefatura la administración pública.

c) Contratos, para celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su situación jurídica, con subordinación a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos expresamente previstos para regular tal relación en aras del interés público.

d) Ejecutoriedad, para utilizar la fuerza pública en el cumplimiento de sus disposiciones.

e) Facultad sancionadora, para imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo.

Para el maestro Gabino Fraga: “Las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad”.¹⁷

Ante tales circunstancias, Georges Vedel hace notar: “la administración ostenta *prerrogativas exorbitantes del derecho común*; por ejemplo, el derecho de expropiar, de requisar, de dictar reglamentos de policía, de hacer uso, en determinadas condiciones, de la fuerza para ejecución de sus propias decisiones.”¹⁸

¹⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997, título segundo, libro cuarto, capítulo I, p. 240.

¹⁸ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado Madrid, Aguilar, 1980, p. 15; *cit.* por Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, nota 10, p. 5. El destacado es nuestro.

2. Concepto de autoridad

La experiencia nos señala que en la vida diaria del hombre el poder y la autoridad son hechos inherentes a las relaciones recíprocas de grupos e individuos, siendo aquí en donde aparece el concepto de autoridad, entendiéndola como “el individuo o grupo facultado para imponer su voluntad sobre los demás”, lográndolo a través de la investidura que le otorga el poder, o sea por medio de su proyección externa de voluntad: esa “virtud” para ejecutar o producir los efectos deseados.

Poder y autoridad son diferentes y la interpretación de cada uno de ellos corresponde a valores sumamente claros. El primero representa la posibilidad de obligar a alguien o a varios a que cumplan una disposición, una orden, aun por la fuerza; y al segundo corresponde el derecho a dirigir, a mandar, a ser obedecido por los demás. Es necesario que caminen juntos, que se conduzcan unidos para que sea posible y congruente su existencia. La autoridad sin poder podría quedarse en una simple sugerencia, en una recomendación. El poder sin autoridad, esto es, sin reconocimiento de su titularidad, se convierte en tiranía, en arbitrariedad.¹⁹ Ambas deben tener como fuente y principio a la ley, su esencia.

Señala Jellinek que: “Las instituciones necesitan para subsistir poder ser justificadas racionalmente ante la conciencia de cada generación y esa justificación es la que otorga la Ley, tanto a los responsables de ordenar el cumplimiento de la acción pública, como a su ejercicio.”²⁰

El poder no puede ejercerse arbitrariamente, sin orden, sería como indicar que la justicia está en función del más fuerte, lo cual no llevaría más que al anarquismo y en consecuencia la desaparición del respeto por el interés social y del mismo Estado. Por ello es necesario legitimar el poder, para transformar a quien lo detenta en autoridad; recordando a Rousseau: “El más fuerte no es nunca suficientemente fuerte para ser siempre el amo, a menos que transforme la fuerza en derecho y la obediencia en deber”.²¹

Ahora bien, las personas que ejercen el poder integran el gobierno de un Estado. Dicho poder debe referirse a “aquellas instituciones que determi-

¹⁹ Casillas, Roberto, *El poder*, México, UNAM, 1981, p. 52.

²⁰ Citado por Casillas, *ibidem*, p. 58.

²¹ Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social y Los discursos*, trad. de G. D. H., Nueva York, E. P. Dutton, 1950, p. 6.

nan el monopolio para el uso legítimo de la fuerza física pública dentro de un territorio determinado”.²²

Etimológicamente, el concepto *autoridad* (del latín *auctoritas*, *-atis*) significa: *a)* carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento; *b)* potestad, facultad; *c)* potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución para que lo rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia; *d)* poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada; *e)* persona revestida de algún poder, mando o magistratura.

El órgano de autoridad es aquél cuya competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten a la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, lo cual significa que el órgano de autoridad está investido de facultades de decisión y ejecución. En tanto que el órgano auxiliar posee facultades que lo autorizan únicamente a llevar a cabo todas las funciones de preparación técnica y material de los asuntos que las primeras deben decidir.

A. Órganos de autoridad en México

Para la sociedad mexicana, hay pocos valores que le sean tan preciados como la seguridad y la justicia. Seguridad y justicia que constituyen un binomio inseparable, sin el cual la vida comunitaria no alcanza su plenitud.

En México toda la organización política descansa sobre la idea de la supremacía de la Constitución sobre toda ley, y en la misma el gobernante dotado de autoridad está limitado por la ley y sometido a ella.

Sobre la mencionada variante, en el sistema jurídico mexicano se presentan diversas situaciones que ocasionan controversia. Remitámonos al texto de la Constitución Política, la cual en su artículo 103 señala que:

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

1. Por leyes o actos de autoridades federales que violen las garantías individuales.
2. Por las leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, la esfera de competencia del Distrito federal y,
3. Por las leyes o actos de autoridades de los estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

²² Bielsa, Rafael, *Principios de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1966, p. 860.

También encontramos establecido en el artículo 1o. de la Ley de Amparo lo siguiente:

El juicio de amparo tiene como objetivo resolver toda controversia que se suscite:

Por leyes o actos de autoridad que priven de las garantías individuales.

Por leyes o actos de las autoridades federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y

Por las leyes o actos de la autoridad que invadan la esfera federal.

Sobre este aspecto el doctor Ignacio Burgoa refiere lo siguiente:

Comencemos por aclarar el concepto de autoridad, el derecho público señala “la autoridad se entiende aquel órgano de Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendente a realizar las atribuciones estatales en su nombre.

Pero, ¿acaso sólo los órganos de Estado pueden ser autoridades? Definitivamente esta aseveración es incorrecta toda vez que existen otras figuras que no siendo órganos del Estado tienen autoridad, y otras que siendo órganos de autoridad no la tienen, ya que su función sólo es coadyuvar en diversa y variada forma con los órganos que sí tienen autoridad. Por lo que descartamos la definición anterior; nuestra doctrina señala “que la autoridad debe estar revestida con facultades de decisión y ejecución”.²³

Pero cómo diferenciar los órganos del Estado que tienen autoridad de los que no la tienen. Primeramente distinguimos a unos como dotados de autoridad y a los otros como auxiliares; a continuación se indican las características de los órganos dotados de autoridad:

a) Son órganos del Estado, bien como persona física o funcionario, o bien en cuerpo colegiado.

b) Tienen la titularidad de la facultad de decisión o ejecución realizables conjunta o separadamente.

c) La imperatividad.

d) Crean, modifican, transmiten o extinguen situaciones generales o específicas, de hecho o de derecho dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de la misma.

²³ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1998, p. 183.

Ahora bien, es necesario que aclaremos que los actos considerados como realizados por las autoridades deben encontrarse en un plano de desigualdad es decir, de una relación de *suprasubordinación* entre el Estado con un particular; además para que se considere como acto de autoridad debe de reunir tres características: unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

El órgano de autoridad es el órgano del Estado cuya competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten a la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, lo cual significa que el órgano de autoridad está investido de facultades de decisión y ejecución. En tanto que el órgano auxiliar posee facultades que lo autorizan únicamente a llevar a cabo todas las funciones de preparación técnica y material de los asuntos que las primeras deben decidir.

La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o. señala que: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.

La forma en que la autoridad expresa su voluntad material, de acuerdo al tipo de poder que ejerce, es mediante resoluciones en el caso del Poder Judicial, en el caso del Poder Legislativo es mediante leyes o decretos, y por lo que corresponde al Poder Ejecutivo es mediante el acto administrativo. Otras formas de comunicación del Poder Ejecutivo, desde el punto de vista formal, por las cuales exterioriza sus decisiones de voluntad a los particulares, son el reglamento, el decreto-ley, el decreto-delegado y el acto de gobierno.

B. El Poder Ejecutivo y la facultad reglamentaria

Dice el profesor Enrique Sánchez Bringas, que dentro de las atribuciones que tiene el presidente de la República como jefe de Estado y como jefe de gobierno de la Federación, se encuentra la de expedir reglamentos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92 constitucional en relación con el artículo 89, fracción I.

Los reglamentos son normas generales expedidas para facilitar la aplicación, en la esfera administrativa, de las normas generales de mayor ran-

go, o sea, de las leyes. Podemos concluir que los reglamentos son normas jurídicas generales de menor rango contempladas por la Constitución. Los reglamentos siempre derivan o se sustentan en una ley pero no son identificables como la ley misma porque sólo son su efecto.²⁴

El reglamento es entendido como el conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por el presidente de la República, para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Congreso. Esta facultad del titular del Poder Ejecutivo deriva del artículo 89 de la Constitución Política que le señala como facultad: “proveer en la esfera administrativa”.

En este sentido, proveer significa poner los medios adecuados a la consecución de un fin; facilitar la ejecución de la ley, detallar pormenorizadamente, desarrollar, explicar. Pero, el Reglamento no debe completar el sentido de la ley. Está prohibida la emisión de las leyes llamadas “en blanco” o “ley hueca”. Es decir, el presidente de la República no debe establecer elementos que falten a las leyes.

Presentamos a continuación la clasificación más aceptada de los tipos de Reglamentos:

- *Heterónomos*. De ejecución, explican y aclaran el sentido de una ley.
 - *De organización*. Establecen la organización interior de un órgano o dependencia.
 - *Autónomos*.
- a) Autónomos, propiamente dichos. No se derivan de una ley, sino de la Constitución, por ejemplo: el artículo 21 de la Constitución habla de los reglamentos gubernativos y de policía; y el artículo 73, fracción XVI de la propia Constitución habla de disposiciones de sanidad (la norma no menciona que sean reglamentos).
 - b) De necesidad. Son aquellos que el Ejecutivo dicta para enfrentar situaciones de emergencia. Tienen el carácter de decretos-ley. Son excepciones a la división de poderes (con lo cual diferimos, pues éstos no son reglamentos, muy cuestionada su naturaleza).

²⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995, pp. 777 y 778.

Diferencias del reglamento con la ley:

- *Origen*. La ley tiene su origen en el Poder Legislativo; el Reglamento en el Poder Ejecutivo (formalmente administrativo y materialmente legislativo).
- *Existencia*. La ley tiene plena validez; el reglamento necesita una ley para existir, no hay autónomos, salvo las excepciones señaladas con anterioridad.
- *Vigencia*. La ley es obligatoria mientras no se abroge; el Reglamento desaparece con la ley que le originó.
- *Contenido*. La ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular; el reglamento no puede ir más allá de la ley.
 - Puede haber uno o varios reglamentos para hacer práctica o posible una ley.
 - Los reglamentos no pueden contrariar, exceder o desvirtuar el contenido de las leyes.

C. Los reglamentos gubernativos y de policía

Dentro de la doctrina del derecho constitucional y del derecho administrativo se ha hablado de la existencia de dos tipos de reglamentos, los primeros son los que llamamos reglamentos heterónomos, es decir, son aquellos que tienen sus bases en una ley y los segundos llamados autónomos, que son aquellos que tienen sus bases en la propia Constitución.

El doctor Ignacio Burgoa señala que:

Es un principio jurídico general el que un reglamento tiene como antecedente necesario una ley, la cual es precisamente el objeto de su pormenorización preceptiva. En otras palabras, el reglamento es materialmente una ley, o sea, un acto jurídico creador, modificativo o extintivo de situaciones abstractas e impersonales, que expide la autoridad administrativa para dar bases detalladas conforme a las cuales deban aplicarse o ejecutarse las leyes propiamente dichas. En estos términos, pues, el reglamento presupone la existencia de una ley específica.

Sin embargo, existen otros reglamentos, los cuales ya no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la

realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades. Ahora bien, aunque tales reglamentos no detallan las disposiciones de una ley propiamente dichas, ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales que tal autorización comprenda.

En el sentido del parágrafo anterior:

La ley puede por sí misma no establecer ninguna regulación sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los gobernadores de los estados, dentro del Distrito o territorios federales o de la entidad federativa correspondiente, para formular su reglamentación. Ésta por ende no se revela como pormenorización de disposiciones legales preexistentes, sino como normación *per se* simplemente autorizada por la ley, normación que se implica en los denominados *reglamentos autónomos* que son precisamente los de policía y buen gobierno, aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución.²⁵

Sobre este tema, los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan que:

La doctrina denomina a los reglamentos de policía y buen gobierno, como *reglamentos autónomos* porque se apoyan directamente en el texto constitucional, su función es reglamentar la actuación de los particulares respecto del ejercicio de los derechos fundamentales que comprenden las garantías individuales, como la libertad y propiedad, que con mayor razón sólo pueden ser restringidos o limitados por un órgano legislativo y con el procedimiento que la propia Constitución establece.²⁶

Asimismo, dicen los juristas mencionados que: “son reglamentos autónomos aquellos que no derivan de una ley, sino que es directamente la Constitución la que prevé su existencia. Tal es el caso del sistema mexicano como ya lo indicamos con anterioridad”.²⁷

Por su parte, el profesor Miguel Ángel Buitrón Pineda, manifiesta que el artículo 21 constitucional, cuando habla de sanciones a los reglamen-

²⁵ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 23, pp. 625 y 626.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 12, p. 194.

²⁷ *Ibidem*, p. 194.

tos gubernativos y de policía, se está refiriendo a los reglamentos que expiden los ayuntamientos, que son los únicos que pueden expedirlos con facultades propias, asimismo señala que dichos reglamentos no pueden establecer más sanciones que la multa y el arresto.²⁸

De igual forma, sobre la teoría de la heteronomía y autonomía de los reglamentos, el profesor Rodolfo Ríos Vázquez manifiesta que:

Nuestra Constitución únicamente legitima la existencia de reglamentos heterónomos, pues según dice el artículo 21 constitucional, no establece de modo categórico y expreso, ni tampoco de manera tácita, potestad alguna a favor del presidente de la República para expedir reglamentos autónomos; es decir, no lo faculta para que constitucionalmente y con estricto rigor emita reglamentos que no estén debidamente subordinados a la ley.

En ese sentido, continúa con su argumentación el catedrático Rodolfo Ríos Vázquez, quien dice:

Aunque la redacción del precepto en comento no es todo lo suficientemente clara que fuere desear, no contiene ningún elemento facultativo de la supuesta facultad reglamentaria autonómica del titular del Poder Ejecutivo, y nada conduce a concluir que la intención del constituyente fuera la de eximir al Congreso de la Unión de su función propia de expedir leyes en materias tan importantes como las gubernativas y de policía y con la agravante, además, de que los supuestos reglamentos autónomos consignan infracciones, castigos y penas que pueden traducirse en sanciones pecuniarias y hasta privación de libertad, sin ley que lo fundamente, la incongruencia en la interpretación constitucional aludida llega con esto a los límites de lo absurdo.

Rodolfo Ríos Vázquez concluye manifestando que:

La reciente reforma de la fracción II del artículo 115 constitucional, establece lo siguiente: los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su propio patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán las 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.

²⁸ *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, núm. 2, año I, octubre-diciembre de 1996.

Puede verse con toda claridad que dichos bandos de policía y gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de la circunscripción territorial de cada municipio, forzosamente deberán ser de naturaleza heterónoma puesto que se expedirán de acuerdo y para explicitar —subordinadamente— a las bases normativas establecidas con anterioridad por las legislaturas de los estados respectivos.²⁹ Con lo que se sostiene que es *exclusivamente el municipio*, a través de su órgano de gobierno, el ayuntamiento, quien está facultado a *expedir los llamados bandos de policía y gobierno*.

Respecto a los comentarios antes expuestos, a continuación se transcribe la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya señalada con anterioridad, cuando hicimos referencia a la actividad estatal de policía en sentido amplio:

POLICÍA, REGLAMENTOS DE. ARTÍCULO 16. ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La palabra “policía” se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social, pero debe tenerse presente que el Estado también se encarga de vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público; por consiguiente, la función de policía abarca dos aspectos: a) vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto); y b) vigilar que los particulares cumplan por lo dispuesto por la normas de orden público (sentido *lato*) (*Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, Pleno, t. 163-168, primera parte, p. 115).

Derivado del anterior planteamiento encontramos que la actividad administrativa de policía, fundamentada en el denominado reglamento de policía que establece el artículo 21 constitucional, comprende una serie de atribuciones de la autoridad administrativa, en cualquiera de sus niveles, para asegurar el orden público y el mantenimiento de la paz social, a través de facultades de revisión, comprobación y vigilancia del cumplimiento de las normas. La función de policía abarca dos aspectos: a) vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto), y b) vigilar que los particulares con cumplan con lo dispuesto por la normas de orden público (sentido *lato*).

²⁹ Ríos Vázquez, Rodolfo, *La facultad reglamentaria del presidente de la República y su impugnación constitucional*, México, Ius, 1991, pp. 15, 33 y 48.

Aunque la aplicación de las sanciones comprendidas en el artículo 21 constitucional, la multa o el arresto hasta por 36 horas, por infracciones a los reglamentos de gubernativos o de policía, es una tarea que el ciudadano considera como facultad propia y exclusiva del municipio, y nunca ampliada por mayoría de razón o analogía a las entidades federativas o al titular del Poder Ejecutivo federal.

D. Sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía

La coacción, coercitividad o autarquía es considerada como el elemento esencial de la noción de lo jurídico. La coherción se considera como el complemento inherente a la naturaleza misma del derecho, de tal manera que no puede concebirse un derecho que no sea coactivo, coercitivo, autárquico.

El profesor Luis Legaz y Lacambra dice: “sin sanciones no podría hablarse de coactividad del derecho, pues la esencia de ésta consiste en la posibilidad de aplicar la sanción, posibilidad que representa una fuerza espiritual, una presión psíquica, una amenaza que debe motivar el cumplimiento del derecho y que, cuando es ineficaz, se lleva a la práctica aplicándose las sanciones que restauran el orden perturbado”.³⁰

Por otra parte, el prestigiado jurista Eduardo García Máynez señala que la sanción es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce una relación con el obligado”.³¹

El profesor Claude du Pasquier define a la sanción como “la consecuencia establecida por el derecho a la violación de una regla jurídica: constituye una reacción, es decir, en general, un acontecimiento desfavorable al autor de la violación”.³²

El jurista Francisco Carnelutti puntualiza: “se llama sanción al señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto. Y

³⁰ Legaz y Lacambra, Luis, *Introducción a la ciencia del derecho*, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1943, p. 578.

³¹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1953, pp. 295 y ss.

³² Pasquier, Claude du, *Introducción a la teoría general del derecho y a la filosofía jurídica*, Lima, 1950, p. 125.

como la sanción ha de estimular a la observancia del mismo, tales consecuencias han de ser desagradables, es decir, han de consistir en una mal”.³³

Clasificación de *sanciones* según el profesor García Máñez:

1) *Sanciones que constriñen al rebelde a hacer o a cumplir por la fuerza aquello que se niega a ejecutar.* Ésta es la coacción propiamente dicha o lo que Bonnacase denomina la “forma directa” de la sanción. Casos típicos son: el lanzamiento de un inquilino; ejecución por deudas, que comprende el embargo y venta de cosas o créditos pertenecientes al deudor.

2) *Sanciones que restablecen en la medida de lo posible la situación anterior a la violación.* Por ejemplo, la demolición de un inmueble que contraría una servidumbre, reparación de un daño bajo la forma de indemnización por daños y perjuicios, etcétera. Procede también considerar aquí las nulidades de los actos jurídicos, la rescisión o resolución de un contrato, o sea la supresión de los vínculos contractuales que la otra parte ha violado.

3) *Sanciones penales, administrativas, penalidades administrativas, destituciones.* Se trata aquí, según el autor mencionado, de una

reacción aflictiva instituida por el derecho, sea porque la perturbación del orden social es tan grave que una reparación civil no es suficiente, sea porque el mal no es reparable, sea aun porque es el único medio de prevenir la reincidencia o de intimidar. A esta categoría pertenecen todas las sanciones del derecho penal. Se aproximan a éstas las del derecho administrativo: multas fiscales, cancelación del permiso para manejar un automóvil.³⁴

Las sanciones se distinguen en civiles, penales y administrativas, según estén establecidas por normas pertenecientes al derecho civil, penal o administrativo, considerándose como típicas entre las primeras la indemnización, la rescisión, la nulidad, la caducidad, etcétera; entre las sanciones penales, o penas propiamente dichas, la prisión, reclusión, la pérdida de los instrumentos del delito, la destitución o suspensión de funciones o empleos, y otras análogas instituidas en el Código Penal; y entre las sanciones administrativas se cuentan la multa, el arresto, la clausura de negocios, la suspensión de actividades, destitución o suspensión de cargos públicos, etcétera.

³³ Carnelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Uteha, 1944, vol. I, p. 25.

³⁴ *Op. cit.*, nota 31, pp. 126 y 127.

El artículo 21 constitucional establece: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...”.

Esta facultad se traduce en la elaboración de dos tipos de reglamentos:

- a) *Reglamento de policía*, que tiene por finalidad el aseguramiento de la paz, tranquilidad u orden público, dentro de su esfera de competencia; principalmente dentro de las poblaciones.
- b) *Reglamento gubernativos*, que tiene como finalidad organizar y encausar las actividades de los particulares que tengan vínculo directo con los intereses sociales, y la regularización de la actividad administrativa.

Del análisis de dicho precepto se infiere que el impartir justicia es uno de los medios utilizados por el Estado para conservar el orden público.

Las autoridades judicial y administrativa tienen su diferencia básica de origen, desde el punto de vista formal, ya que constitucional o legalmente están autorizadas para formar parte de los poderes Judicial y Ejecutivo, la diferencia formal entre ambas se amplía al conceptuar la ley que a todo delito corresponde una pena, y su competencia incumbe al Poder Judicial en exclusividad, y el castigo corresponde a las infracciones de los reglamentos de policía y gubernativos, siendo competencia administrativa su aplicación.

En consecuencia, cuando se realiza el acto impositivo de una determinada pena o castigo, debe justificarse como consecuencia de la función jurisdiccional. Al ser la pena o el castigo medidas que utiliza el Estado en la justificación de bienes u objetos que tutela, por su importancia, para garantizar la supervivencia del orden social; y al tener el carácter de públicos, porque norman relaciones entre el poder y los gobernados, crean, cuando se comete un delito o infracción, una relación entre el Estado-delincuente o infractor, y no con el ofendido.

La facultad que resulta del precepto señalado por el artículo 21 constitucional en el sentido de otorgar competencia a la autoridad administrativa para conocer del castigo, de las infracciones, de los reglamentos gubernativos y de policía, es una excepción a la primera parte del mismo, que señala que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La facultad que otorga la ley a la autoridad administrativa de determinar una situación jurídica cuando se comete una infracción a los reglamentos

de policía o gubernativos, lleva implícita que ésta cuente con la facultad de poder aplicar medidas represivas, competencia, atribución del Estado, para que sean empleadas por sus órganos.

El proyecto de artículo 21 presentado por don Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente de 1917 hablaba sólo de “reglamentos de policía”, y este concepto se utilizó en las discusiones habidas en el Congreso de Querétaro en torno a dicho precepto. Sin embargo, el diputado Enrique Colunga, mediante voto de 10 de enero de 1917 y que fue aceptado en definitiva por la asamblea, hizo extensiva la facultad de castigar establecida a favor de la autoridad administrativa, a los “reglamentos gubernativos”. Esta extensión reviste suma importancia, porque el castigo (sanción), que conforme a dicho artículo únicamente debe consistir en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, no sólo opera en relación con las infracciones de los reglamentos de policía, sino de los gubernativos.

Ambos tipos de reglamento son diferentes, pues mientras que los primeros tienen como finalidad eminente el aseguramiento de la paz, tranquilidad u orden públicos principalmente dentro de las poblaciones, los segundos organizan y encauzan las actividades de los particulares que estén vinculadas directamente con los intereses sociales. En consecuencia, si un reglamento gubernativo, es decir, autónomo no heterónimo, castiga o sanciona los actos que signifiquen contravención a sus disposiciones con penas diversas de la pecuniaria o de la corporal supletoria prevista en el artículo 21 constitucional, su contraposición a este precepto es evidente.

Según el artículo 21 constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicho castigo únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multa) o corporales (arresto hasta por treinta y seis horas). Por tanto, cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, como la clausura del establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja, será indiscutiblemente inconstitucional al través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso del pecuniario o corporal, lo que por lo demás, acontece comúnmente.

Propiamente tenemos que acotar que no obstante que una autoridad formalmente administrativa desempeñe una función jurisdiccional, está impedida para imponer pena alguna, por no tener el carácter de “judicial”. Únicamente tienen la facultad constitucional para “sancionar” las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICÍA Y EL ORDEN PÚBLICO

La razón que justifica la existencia del Estado es el propósito de asegurar el interés general, utilizando las fórmulas y organismos establecidos para satisfacer las necesidades de la colectividad, lo cual no podría llevarse al cabo si no existiera y persistiera un orden en la sociedad, un orden público.

Bajo el título de orden público, que no puede por sí mismo constituir el objeto de la protección, se protege en realidad la seguridad de la vida, de las buenas costumbres, de la salud y de la propiedad, que son los bienes jurídicos tutelados. Aquél es la precondition de conjunto, es la disposición indispensable para la convivencia, para mantener la paz social así como el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos.

El orden público es definido lingüísticamente como “una acertada disposición de las cosas en un Estado; una actuación social e individual de orden jurídico establecido en una sociedad”.³⁵ Esta actuación o esta disposición nos da a entender que el orden público está condicionado en la acción de dos sujetos: activo y pasivo. Al pasivo corresponde un actuar en el cual no viole las leyes de derecho público; al activo le corresponde la posesión de fuerzas, actividades o poderes para garantizar la coexistencia. Ambos están regulados por un conjunto de normas en que reposa el bienestar común y ante el cual ceden los derechos de los particulares y se delimita el actuar del poder del Estado, que pueden sintetizarse en el principios de legalidad: “El particular puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba, y el gobernante sólo puede hacer aquello que la ley le permite”.

En la observación del anterior señalamiento debemos mencionar que el orden público deriva de distintas situaciones:

- 1) Del deber del Estado de proteger a la sociedad.
- 2) Del deber de los particulares de hacer y no hacer lo que quieran, siempre y cuando no originen molestias o perjuicios a los demás particulares, a la sociedad y al Estado, o se nieguen a cumplir sus obligaciones sociales.

Relacionando los anteriores enunciados concluimos que el poder del Estado ha de considerar que su uso debe tener la finalidad de servir, de mantener el orden público establecido, de acuerdo con el consenso gene-

³⁵ Bielsa, Rafael, *op. cit.*, nota 22, p. 866.

ral, logrando el cumplimiento de las disposiciones con el respeto y reconocimiento de la sociedad, tratando de salvaguardar el interés público;³⁶ refiriéndose esto a cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener en provecho o en ventaja, o en evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común, en términos generales.³⁷

Por lo que se refiere al deber de los particulares, en su conducta, su obediencia o cumplimiento de su deber, podríamos agregar que existen multitud de individuos que obedecen voluntaria y libremente el poder del Estado y sus normas, pero para conservar el orden público se necesitan de medios apropiados para tal fin, y son los siguientes:

- 1) La actividad administrativa de policía.
- 2) El ejército o fuerzas armadas.

Junto con el ejército y su fundamental actividad, la guerra, la policía figura como la manifestación más patente de la finalidad del poder estatal, la conservación del orden; la primera con proyección hacia el exterior y la segunda hacia el interior.

Por disposición legal, el ejército sólo interviene represivamente en el interior del Estado cuando existe una causa grave que afecte al orden o la seguridad públicos, aclarando que lo hace con el carácter de asistencia de la función policiaca. Así que cuando actúan las fuerzas militares reprimiendo actividades que perturben gravemente la paz, como los casos de rebelión, sedición, motines, figuras tipificadas por la ley penal, y por tanto, competencia del régimen de policía, se están cumplimentando facultades que corresponden al presidente de la República, artículo 89, fracciones VI, VII y VIII de la Constitución, de disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación. Esta actividad de asistencia militar también ocurre cuando acude en socorro en caso de catástrofe; así como en la lucha contra el contrabando de alcohol, de drogas, etcétera.

La teoría administrativa actual designa como policía sólo a una sección de la administración, a la que se identifica por su contenido, logrando una diferenciación del resto de la actividad administrativa por sus me-

³⁶ *Ibidem*, p. 860.

³⁷ Pallares Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1977.

dios y fines. Comúnmente se entiende por policía la actividad administrativa que mediante la amenaza o el empleo de la coacción persigue la previsión y desviación de los peligros o perturbación del orden público.³⁸

Si la policía no constituye más que una sección en la actividad de la autoridad, el orden, cuya garantía es su finalidad, no es tampoco más que una sección del orden jurídico, que incluye al orden público y a la aplicación de justicia.

La actividad de policía cuenta con facultades coactivas para vigilar, limitar o provocar la acción de los particulares que les impone la ley, que se funda en una finalidad de utilidad pública. Dichas facultades coercitivas *jus agendi* se refieren a la posibilidad de emplear la fuerza pública; el tener el poder suficiente para hacer cumplir sus decisiones en caso de actitud recalcitrante o desobediencia de los individuos.³⁹

1. *La actividad de policía*

La etimología del concepto que la distingue como policía es *politeia*, vocablo griego que quiere decir, “buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas cumpliéndose las leyes establecidas para su mejor gobierno”.⁴⁰ A su vez, la Real Academia de la Lengua Española define el concepto como: “Cuerpo encargado de velar el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”.⁴¹

El sentido más común de policía es el de reconocerla como órgano administrativo que inspecciona y mantiene el orden en sus diversos aspectos. La palabra policía tiene dos acepciones:⁴²

- 1) En un sentido general, designa toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público. Es una noción política.
- 2) En un sentido restringido, la policía tiene por objeto el mantenimiento del orden material exterior.

³⁸ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 435.

³⁹ Bielsa, Rafael, *op. cit.*, nota 22, p. 868.

⁴⁰ *Diccionario enciclopédico Omeba*.

⁴¹ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.

⁴² Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 436.

Gabino Fraga señala que “la policía es la administración encargada de mantener el orden y la seguridad públicos”.⁴³

Debbach afirma: “la policía administrativa reagrupa el conjunto de los poderes dados a la administración para evitar que el orden sea perturbado en la sociedad”.⁴⁴

El profesor Adolfo Merkl indica:

Así, toda policía es administración, sólo un trozo de la administración; por tanto en términos científicos, policía significa una función determinada y no un órgano determinado, cuando menos primariamente, así que, la autoridad policiaca no es sólo una organización, sino que mediante la competencia de sus funciones adquiere su constitución. Policía y administración policiaca son términos comunes; por lo tanto es de suma importancia señalar que en estricto sentido de doctrina jurídica, policía significa una función o complejo de actividades dentro de la administración que derivado de su pertenencia a la organización administrativa, se le entiende como un complejo orgánico que se caracteriza por su función.⁴⁵

En conclusión podemos señalar que existe una diferencia específica entre el concepto genérico de acto administrativo con el específico acto administrativo policiaco, y es que el acto policiaco va encaminado a la defensa contra daños y peligros sobre personas y bienes, que ocasionan una agresión al orden público.

De dicho concepto encontramos dos situaciones:

- 1) Los deberes del Estado de proteger a la sociedad y de velar las actuaciones individuales.
- 2) Las obligaciones de los particulares de no alterar el orden público.

Así, a través del tiempo y del espacio se ha dado una evolución del poder de policía.⁴⁶ La seguridad pública responde a la necesidad de la sociedad de contar con un entorno tranquilo y pacífico que haga posible el desarrollo de todas las potencialidades del ser humano.

⁴³ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 17, p. 436.

⁴⁴ Debbach, citado por Serra Rojas en *Derecho administrativo, cit.*, nota 14, p. 436.

⁴⁵ Merkl, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Editora Nacional, 1980, p. 316.

⁴⁶ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 439.

Elevar el nivel de seguridad pública equivale a rescatar el espíritu de convivencia, buena voluntad, solidaridad y capacidad de iniciativa, connotaciones a los espacios físicos inmediatos donde el individuo se realiza personal y socialmente.

2. *Actividad administrativa de policía y servicio público*

El servicio público constituye un sistema que se traduce en prestaciones concretas en relación con las necesidades de los particulares. Es una actividad definida como: “técnica, directa o indirecta de la administración pública, o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta al régimen especial de derecho público”.⁴⁷

Las funciones del Estado, administración, jurisdicción y legislación, no son servicios públicos, sino estructuras del poder público para satisfacer una necesidad colectiva.⁴⁸ Por tanto, la administración pública utiliza a los servicios públicos como medios para satisfacer una necesidad social que requiere, precisamente por su importancia, que sea atendida por el Estado. La función es un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función administrativa; así que, podemos señalar que las funciones del Estado no son sino estructuras del poder público.

Cuando se faculta, por medio de una concesión, la prestación de un servicio público (porque el Estado no pueda desarrollarla o porque así lo estime conveniente para su buen funcionamiento) a la actividad de los particulares, no es estimado como servicio público, pero continúa reglamentado por el poder público, principalmente en ejercicio del poder de policía.

Podemos reforzar los anteriores razonamientos con un apuntamiento de don Andrés Serra Rojas, quien señala:

La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general, y bajo un régimen de policía o control.⁴⁹

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 106.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 43 y 61.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 62.

El Estado utiliza a los llamados medios de policía para vigilar la actividad de los gobernados, pues sin éstos, que son la base que actualiza y concretiza el control del régimen de derecho u orden jurídico, no habría facticidad del mismo orden y de los servicios públicos.

En conclusión, podemos señalar que ambos, actividad administrativa de policía y servicio público, pertenecen a la función administrativa, pero como se ve, tienen diferencias de fondo. La actividad administrativa de policía no es un servicio público sino una actividad administrativa encaminada a crear el clima propicio para el desarrollo armónico del Estado.

3. Clasificación de los órganos de la actividad de policía

De acuerdo a la función, las policías se clasifican en policía administrativa, en oposición a la policía judicial. Será policía judicial toda actividad policiaca que se halla al servicio de la justicia penal. Como es sabido, ésta se sirve diversamente de la ayuda de órganos administrativos, a los que reconocemos no obstante que desarrollan su tarea junto a los tribunales penales, porque no gozan de la independencia jurisdiccional.

Señala M. Waline, en su libro *Droit administratif*,⁵⁰ que “la policía judicial consiste en la investigación de las infracciones penales y de sus autores, para hacer consignar aquéllos bajo el cuidado del Ministerio Público, a los tribunales”. La policía administrativa consiste, por el contrario, en tomar y hacer respetar todas las medidas necesarias para el mantenimiento del orden, de la seguridad y de la salubridad pública. De aquí, la policía judicial tiene como objeto primordial el impedir acciones judicialmente punibles y el descubrimiento, persecución y detención de los autores de los delitos, y preparar el procedimiento penal; en las primeras actividades se pone de manifiesto la nota coactiva para preservar.

En la conservación del orden público, y en la nota conceptual de prevenir las perturbaciones, se encuentra el elemento diferenciador y la conclusión de la actividad estatal encomendada a la policía administrativa; ya que ésta es el cociente que resulta después de extraer a las tareas de seguridad pública, las acciones persecutorias de los delitos del campo de acción de la policía judicial. La actividad de la policía administrativa es el gran total que resulta después de extraer la policía judicial.

⁵⁰ Waline, M., *Droit administratif*, París, Sirey, 1959, p. 601.

La diferencia es de orden material, cumpliendo distintas funciones, coincidiendo en que ambas pueden emplear la fuerza pública, haciendo valer su poder de policía, en base a su facultad de utilizar normas coercitivas *jus agendi* para hacer cumplir sus decisiones en caso de actitud recalcitrante o desobediencia de los individuos, justificándose también en caso de urgencia o peligro real inminente.

La policía administrativa tiene a su cargo velar preventiva y coactivamente por el mantenimiento del orden público con relación a las actividades privadas desarrollando su gestión en actividades que llevan una diferenciación de acuerdo a los bienes que protege:

- a) Policía general, de orden o de seguridad.
- b) Policía especial.⁵¹

El régimen de policía administrativa general es el conjunto de poderes dados de una manera general a las autoridades de policía para el mantenimiento del orden, de la seguridad y de la salubridad;⁵² mientras que se señala la existencia de una policía especial cuando un orden determinado de actividades de los ciudadanos puede ser objeto de limitaciones particulares, por haber recibido las autoridades administrativas en esta materia poderes particulares en virtud de una ley. Así, las gestiones de la policía general de orden son encomendadas a órganos generales de policía mientras que las gestiones de la policía administrativa especial se encomiendan a órganos administrativos que sólo secundariamente ejercen funciones policíacas.

Resumiendo, podemos definir que la policía administrativa de orden o seguridad, a la que llamamos general, es aquella actividad que protege la actividad, la seguridad y el orden contra sus perturbaciones; y por policía administrativa especial, aquella que protege determinados bienes administrativos o económicos, por lo que su ámbito de acción es muy limitado. Se incluyen en la policía de orden, entre otras, a la policía política, la policía criminal, la policía de las calles, etcétera, y en la policía especial encontramos la forestal, la minera, la de aguas, la de alcoholes, la de caza y pesca, etcétera, esto es, policía que protege las actividades administrativas y económicas reguladas por diversas leyes que cubren un ámbito in-

⁵¹ Merkl, Adolfo, *op. cit.*, nota 45, p. 332.

⁵² Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 449.

dividual.⁵³ Quizá hay un error en la interpretación del profesor Bielsa cuando denomina a estas policías “policía de seguridad pública”.

Por la importancia del bien protegido se clasifica en policía superior e inferior. Objetos típicos de la policía superior son la policía política, que tiene competencia en cuestión de vigilancia y persecución de los movimientos y maquinaciones políticas contra el Estado; y por otra parte, en la policía inferior están colocadas la policía de mercados, la de las calles, la rural.⁵⁴

En atención a las formas o medios de ejercicio de la actividad policiaca, se distingue entre policía preventiva y represiva. Es preventiva cuando no maneja sino la amenaza de la coacción, y represiva cuando la actualiza.⁵⁵

La policía preventiva ejerce sus actividades en forma bastante imprecisa e ilimitada, y en la mayor parte de las veces oscura y peor aplicada. A esta policía llamada del orden común, corresponde el mantenimiento del orden público y la tranquilidad social.

Suponiendo que la policía preventiva goza de más libertad de movimiento que la represiva, que opera con limitaciones, se pone de manifiesto su tendencia a relajar la legalidad, pero es necesario aclarar que prácticamente la coacción que tiende a prevenir o desviar peligros no debe ser regulada detalladamente si pretende ser eficaz.

El reglamento policiaco, las disposiciones policiacas, el permiso policiaco, son formas de policía preventiva; la detención de un hombre, muerte de un animal, destrucción de un objeto, los serán de la represiva.

4. *Ejercicio del poder de policía administrativa*

Como hemos venido señalando, la existencia del Estado moderno se justifica por su principal propósito de asegurar el interés general, disponiendo de los medios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas.

Dentro de estas necesidades se considera imprescindible para su desarrollo económico la aparición de un conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aun moral de las personas, mediante de limitaciones impuestas a la actividad personal o colectiva.⁵⁶

⁵³ Merkl, Adolfo, *op. cit.*, nota 45, p. 333.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 332.

⁵⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 446.

⁵⁶ Bielsa, Rafael, *op. cit.*, nota 22, p. 860.

Esta argumentación fundamenta la creación de un cuerpo de policía con funciones específicas basada en ordenamientos que le encomienden las tareas de vigilar el mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y salubridad de lo que es, basado en su origen etimológico, “La materia de la *polis* o comunidad policiaca”. Ahora bien, para cumplir con dichas atribuciones debe tener un origen o poder que le justifique en el llevar al cabo sus misiones y tareas; dicho poder de policía puede ser ejercido en las siguientes formas:

- a) Reglamentos.
- b) Órdenes.
- c) Permisos y autorizaciones.
- d) Represión o aplicación de penas.⁵⁷

Ahora bien, estos actos se agrupan, por un lado, en actos formales, caracterizados por su forma determinada, como el reglamento, la orden, el permiso y la sanción policiaca. Estos son actos jurídicos formales que establece y regula el derecho. La coacción policiaca, por el contrario, se considera como acto administrativo puramente de carácter ejecutivo.

De los anteriores planteamientos podemos señalar que la facultad reglamentaria permite al órgano encargado la actividad administrativa de policía, situado en la orden de discrecionalidad, sin transgredir el orden jurídico, porque como ya lo hemos visto, el orden público al cual protege es por sí mismo un concepto muy amplio, que en ocasiones se pierde en vaguedad, entonces la actividad policiaca que tiende a prevenir o desviar peligros no puede ser regulada detalladamente si se pretende que tenga eficacia;⁵⁸ de aquí la razón por la cual el derecho de policía se halla regulado en forma reglamentaria en mucho mayor grado que otros campos del derecho administrativo.

5. Facultad sancionadora de la policía administrativa

De lo hasta aquí planteado encontramos lo que constituye la facultad reglamentaria y que en el nivel municipal representa el principal cimiento

⁵⁷ *Ibidem*, p. 865.

⁵⁸ Mayer, Otto, *La teoría administrativa*, Nueva York, McGraw-Hill, 1953, p. 97.

de la estabilidad social, necesaria para el desarrollo de las actividades estatales; la última de las formas es el complemento de las anteriores, haciéndose actualizada, o bien quedando como posibilidad en estado latente, que sería la coacción. Pero es imprescindible señalar que la misión del órgano de la actividad administrativa de policía es prevenir los peligros del buen orden, a través de las tres primeras formas (reglamentos, ordenes y permisos y autorizaciones), y en los casos en que la profilaxis haya quedado sin efecto o ha llegado demasiado tarde, eliminar la perturbación del orden surgida;⁵⁹ por tanto debe señalarse que es misión de la policía, en primer lugar, una de carácter profiláctico y, secundariamente, una misión represiva, o de actualización de la coacción.

La justicia penal, la guerra, la ejecución administrativa, constituyen parte indiscutible de coacción estatal, y en parte, coacción administrativa, y sin embargo no constituyen policía.⁶⁰ Por tanto, podemos decir que la coacción, aunque sea actual, o aun potencial, no supone una nota de definición entre la policía y el resto de la administración. A veces, accidentalmente, dentro de la policía se incluyen instituciones que llevan consigo el distintivo coactivo, pero que por su naturaleza no es posible considerarlas como peligro para el “buen orden” que es protegido por la policía. Esa idea de “buen orden” que garantiza la policía nos da por diferencia el absurdo de un orden menos bueno.

Otto Mayer nos dice: “Entendemos por coacción policiaca el empleo de la fuerza contra el individuo, para instaurar la situación efectiva que corresponda a su deber de policía”.⁶¹ Es decir, la coacción al servicio de los fines policiacos en la conservación del orden público; pero creemos que el empleo de la fuerza pública o represión debe ser utilizado por la policía como última instancia, pues la coacción no debe funcionar, debe únicamente amenazar.

6. *La sanción policiaca como justicia administrativa*

Los órganos de la administración no sólo participan en la legislación material, junto con los órganos de la legislación formal, cuando realizan

⁵⁹ Merkl, Adolfo, *op. cit.*, nota 45, p. 330.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 331.

⁶¹ Mayer, Otto, *op. cit.*, nota 58, p. 48.

su facultad reglamentaria, sino que también participan en la llamada potestad penal o competencia penal. El llamado derecho penal administrativo consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones, la multa y el arresto, a las acciones y omisiones anti-jurídicas, a las que se llama infracciones administrativas. Mediante esta participación queda roto el monopolio de la justicia en materias penales y la jurisdicción se articularía en dos formas: la justicia penal y la justicia administrativa.⁶²

Salta a la vista la gran similitud que en su propósito, y aun en ciertas formas específicas de castigo, tienen las sanciones penales o penas propiamente dichas, y las sanciones administrativas. *Prima facie* se advierte que ambas categorías son de carácter represivo y se aplican no para remover la violación de la norma jurídica y restaurar las condiciones anteriores a la trasgresión, sino con un propósito de punición al infractor y con el fin de intimidar en general a los sujetos a las mismas obligaciones, para inducirlos a evitar la violación, además de perseguir la corrección del infractor. Asimismo, el derecho penal y el derecho administrativo emplean formas de sanción que son, en ocasiones, las mismas; verbigracia, la sanción pecuniaria penal y la multa administrativa, la suspensión o destitución de empleos o funciones, establecidas tanto en el derecho penal como en el administrativo; la prisión, sanción penal, y el arresto, sanción administrativa, que sólo difieren en su gravedad o duración.⁶³

Por otra parte, las sanciones policiacas y sanciones administrativas tienen en común que en ellas, la sanción policiaca se presenta como una clase dentro de la especie sanción administrativa. Toda sanción policiaca es también administrativa, pero no toda sanción administrativa es policiaca, del mismo modo que la administración se identifica con la policía.

Al municipio corresponden el mando de la fuerza pública, facultad obtenida por orden de exclusión del artículo 115 de la Constitución federal que señala: “La policía preventiva municipal estará a cargo del presidente municipal... El Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde resida habitual o transitoriamente”.

El propio artículo 115, en su fracción II, párrafo segundo, indica: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados,

⁶² Merkl, Adolfo, *op. cit.*, nota 45, p. 338.

⁶³ Lomelí Cerezo, Margarita, pp. 11-19.

los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Con el anterior señalamiento nos queda claro que las Constituciones y legislación locales deben reconocer la competencia a los ayuntamientos para expedir su reglamento interior y formar su cuerpo de policía y los bandos de policía y gobierno; los cuales comprenden normatividad propia y representan en gran parte su régimen propio interior, con lo cual se consolida el principio de autonomía municipal.

Las leyes orgánicas municipales o códigos municipales deben establecer las competencias del municipio para formar los cuerpos de policía y expedir su reglamento interior y de policía. De igual forma, a los presidentes municipales se les señala la competencia para calificar y sancionar las faltas a las disposiciones administrativas y bandos de policía.

La policía administrativa es el gran total que resulta después de extraer la policía judicial. Su concepto significa una actividad determinada y no un órgano determinado. El órgano policiaco lo es en razón de su competencia para realizar su actividad policiaca; su principal instrumento es la coacción o poder de policía como posibilidad, es decir, no debe funcionar, debe amenazar en primer lugar y, en segundo, debe reprimir; por tanto para que sea eficaz no debe ser tan detallado, puesto que le limitaría en su actuación. La naturaleza de la actividad administrativa policiaca debe ser preventiva, disuasiva, provisoria, anticipada. De aquí la explicación de por qué el derecho de policía se encuentra principalmente establecido en reglamentos.

La policía es la actividad del Estado encargada de velar por el orden público; pues sin orden público hay anarquía y en consecuencia se caería en el caos y la desaparición del Estado. Ésta es la relevancia de la misión encomendada principalmente y en esencia al municipio, tareas que constituyen sustancia primera del orden y la justicia sociales.

Toda comunidad, por definición, lo es porque comparte valores. Los municipios son pequeñas comunidades en las que la armonía y la estabilidad son producto de la práctica común.

Dentro de nuestro esquema de organización jurídico política el municipio es considerado la célula básica de nuestra estructura de gobierno y

de la división territorial del país. Es el organismo gubernamental que más cerca se encuentra de los problemas que cotidianamente vive la comunidad nacional. Representa una configuración de carácter político y administrativo que entraña una forma de descentralización por región.

A los municipios compete, en primer término, la función de la seguridad pública; tiene a su cargo la expedición de sus propios bandos gubernativos y de policía, que complementan aquella primera función. Con estos argumentos podemos hablar de que la seguridad pública afianza el concepto de autonomía municipal.

Terminaremos nuestra exposición con una frase de Maurice Duverger: “El Estado no reposa únicamente en los gendarmes, pero no hay Estado sin gendarmes”.