

12
2 Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

EL MUNICIPIO Y LA PROFESIONALIZACION
DE LA POLICIA PREVENTIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ADRIAN ALEJANDRO BAUTISTA CADENA

ASESOR: LIC. RAMON PEREZ GARCIA



JUNIO DE 1990

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

275396



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

IN MEMORIAM

A MI ABUELA ANA MA. ROSETE MATEOS:

*Quien con sus consejos y experiencia siempre firmes,
apoyó mis sueños e ilusiones
en la incertidumbre de mi adolescencia;
dejando en mis manos, su último aliento de vida y ternura,
esperando con gran anhelo, que hoy desde lo alto,
vea culminado este trabajo, fruto del esfuerzo de mi vida académica,
a ella le brindo con mucha alegría y cariño.*

DEDICATORIA

A Dios todo poderoso, que sin su voluntad nada podría lograrse, y hoy veo terminado el presente trabajo.

A MI MADRE MA. TERESA CADENA:

Quien desde su silencio vivió en carne propia mis desvelos y preocupaciones, siendo siempre el punto rector que dio forma a mi vida, y con gran satisfacción le ofrezco este triunfo a sus esfuerzos.

A MI PADRE ARMANDO BAUTISTA:

Por la confianza depositada en el joven inquieto, que en el correr de la vida buscaba con gran ansiedad lograr sus propósitos por la senda del bien y ahora culmina una etapa de su vida profesional.

A MIS HERMANOS:

Todos por ser la dulce compañía, tesoro invaluable de la familia.

A MI ESPOSA MARGARITA

Por su infinito apoyo fruto bendito que "Dios" me ha dado, razón de mi existencia, forma continua de vida y luz que guía mi sendero, principio y fin de mi esencia.

A MI HIJA JÉSSICA SAMARA

Eterna esperanza de alegría y fuerza, vida y dulzura, regalo de "Dios", que bendice el pan suave y dulce De nuestro hogar.

A MI MAESTRO Y ASESOR, LIC. RAMÓN PÉREZ GARCÍA:

Por sus valiosos conocimientos y apoyo incondicional para poder desarrollar el presente trabajo hasta su total conclusión.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL D.F. Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE HUIXQUILUCAN, MÉXICO.

Por el apoyo brindado para la elaboración del presente trabajo y su valiosa amistad.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"
DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	
NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	10
A) Época prehispánica	11
B) La Colonia	16
C) La Constitución de Cádiz de 1812	21
D) Constitución de 1824	23
E) Constitución Centralista de 1836	23
F) Bases orgánicas de 1843	25
G) Constitución de 1857 y el Movimiento de Reforma	25
H) Constitución de 1917.	31
CAPÍTULO II	
ORGANIZACIÓN MUNICIPAL	34
A) Breve evolución del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	35
B) Personalidad Jurídica del Municipio	42
C) Gobierno Municipal	46
D) Facultades del Municipio	54
E) Autonomía Municipal.	58
CAPÍTULO III	
RÉGIMEN DE POLICÍA	60
A) Concepto de Policía	63
B) Funciones de la Policía	66
C) Derechos y Obligaciones de la Policía	69
D) Responsabilidad de los miembros de la Policía	83
E) Naturaleza Jurídica del Poder de Policía y los Derechos Humanos	85
F) Régimen de Policía y las Libertades Individuales	89
G) Fundamento Constitucional del Régimen de Policía.	90

CAPÍTULO IV	
PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL	93
A) Proceso Histórico de las principales figuras encargadas de la seguridad pública preventiva	94
B) Panorama de la problemática social actual	100
C) Profesionalización y moralización de la policía preventiva del Distrito Federal	108
D) La Policía Preventiva Estatal y su Profesionalización	123
E) Importancia de la Profesionalización de la Policía Preventiva Municipal	126
F) Proyecto de creación de Academias Regionales de Capacitación Profesional para la Policía Preventiva Municipal	132
G) Ordenamientos jurídicos	139
H) Policía de carrera	142
COMENTARIOS	145
CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFÍA	155

INTRODUCCIÓN

En la actualidad ha tomado gran relevancia, la actividad municipal, al amparo y luz del artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con mayor fuerza a partir de la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, al otorgarle al Municipio la facultad reglamentaria para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares de observancia general.

Pero para poder llegar al anterior concepto fue necesario pasar por todo un proceso histórico de evolución en México.

Este proceso histórico comienza a consideración de algunos estudiosos de la vida municipal con la denominada época prehispánica, como lo sostiene Rubén Geraldo Venegas, al considerar, el inicio del Municipio con el denominado "CALPULLI" Azteca, siendo éste el primer asiento de la organización social, compuesta por una confederación de tribus muy avanzadas, México, Tlacopan y Texcoco, período que comprendió de 1250 a 1521, terminando abruptamente con la llegada de Hernán Cortes, a costas mexicanas.

Es totalmente cierto que en el período prehispánico se estableció la forma de Municipio primitivo, ya que cada calpulli, se constituyó por grupos de personas emparentadas por lazos de consanguinidad, los cuales se encontraban ligados a la tierra que poseían, teniendo como base económica la agricultura.

De igual manera se considera toda una estructura jurídico-política, bien definida a través del Consejo de cada calpulli, conformando verdaderas estructuras jurídicas auxiliadas por personal administrativo.

Es hasta el año de 1521 cuando toda esta estructura jurídico-política, termina para dar paso a lo que podemos denominar época colonial, por un período de tiempo de trescientos años, es decir es, de 1521 a 1821.

Es de precisar que el 22 de abril de 1519, se funda en la Villa Rica de la Vera Cruz el primer Municipio a la usanza del derecho municipal español, dando un giro radical al Municipio primitivo, para

dar forma a todo un concepto jurídico, contemplado por el desarrollo de las diversas constituciones, como la de Cádiz en 1812, aunque no llegó a aplicarse en nuestro país, marca la línea para reglamentar la vida de los Ayuntamientos y la conformación de los mismos por Alcaldes, Regidores y Síndicos.

Para la Constitución de 1824, toma forma la organización política de nuestro país, y los municipios siguen una forma de gobierno a la usanza colonial.

Es en la Constitución de 1836, y en especial la Ley Sexta la que consagra y eleva a rango Constitucional a los Ayuntamientos además de ser electos popularmente.

Las bases orgánicas de 1843, establecen la división del territorio de la República; dentro de esta estructura se establecen las llamadas municipalidades, que de igual manera quedan supeditadas a los gobernadores de los Estados.

La constitución de 1857, sigue la misma suerte al dejar en manos de los Estados a las municipalidades o Ayuntamientos.

Sin embargo, durante todo este tiempo, se empezaba ya a dejar sentir un gran movimiento político-social, que terminaría por constituirse en una revolución armada. Al triunfo de ésta, Don Venustiano Carranza convoca al Congreso Constituyente, para reformar la Constitución de 1857, dándose inicio a la Constitución del 5 de febrero de 1917, estableciendo el principio rector del ya contenido artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Bajo todo este marco de referencia, la actividad de la vida de los Ayuntamientos queda debidamente reglamentado, dando inicio a una serie de reformas al ya referido artículo, siendo una de las más importantes la reforma octava de fecha 3 de febrero de 1983, ya que la misma, otorga al Municipio mayores facultades en lo político, jurídico, económico y administrativo.

Con base a lo dispuesto en el artículo 115 fracción II, los Municipios se encuentran investidos de personalidad jurídica y podrán manejar su patrimonio conforme a la ley.

Por lo anterior, se puede decir que el Municipio se caracteriza en términos generales, por una serie de elementos, ya que se constituye por un grupo de personas con fines comunes, así como permanentes y la personalidad jurídica de sus integrantes es

totalmente diferente a la personalidad jurídica colectiva.

Dentro de esta organización municipal, se establece la forma en que serán administrados sus Ayuntamientos, los cuales se integrarán por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos; quienes tendrán a su cargo la actividad política, económica, jurídica y administrativa de la entidad; para cumplir con tal fin, el artículo 115 fracción III de nuestra Constitución, establece los servicios públicos que estarán bajo su cargo. Por ello, en la temática del presente trabajo se toma en consideración uno de sus cometidos esenciales a decir del Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, como es la seguridad pública y tránsito.

Bajo el criterio anterior es necesario destacar de manera breve la importancia que ha tenido el desarrollo de los cuerpos policiacos en nuestro país, partiendo desde el concepto vulgar de la palabra policía, que lo identifica como aquel agente de policía de tránsito, gendarme o guardián del orden. Por otro lado, considerando lo que la Real Academia de la Lengua española, nos establece señalando que, "policía, es el conjunto de reglas impuestas a los ciudadanos; para que reine el orden y la seguridad dentro del cuerpo social. También se identifica como el cuerpo encargado de vigilar por el mejor mantenimiento del orden público y de la seguridad de los ciudadanos a las ordenes de las autoridades políticas...".

En el proceso de evolución de los cuerpos policiacos en lo que se refiere a seguridad pública preventiva, se han podido definir cada vez con más precisión sus funciones y sus obligaciones; también ha sido posible crear instituciones que garanticen el pleno ejercicio de los derechos y garantías de los ciudadanos así como de los mismos elementos de seguridad pública, en virtud de que éstos obtienen un poder de acción que nace de las propias leyes y reglamentos para poder mantener el orden y la paz públicas.

Sin embargo, se ha podido sentir que en la actual sociedad, la función de seguridad pública preventiva ha quedado rezagada por falta de preparación de los cuerpos policiacos, además de múltiples factores socioeconómicos, que han permitido que la delincuencia prolifere y avance en todo el país, observándose básicamente dos tipos de delincuencia, una que opera de manera organizada y otra que opera de manera desorganizada, repercutiendo estas acciones en perjuicio de la sociedad.

No es único de la época el establecer un régimen de policía adecuado, ya que se puede considerar como lo demuestra el maestro

Andrés Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo, Séptima parte, Título Décimo Tercero, Capítulo Primero; donde deja claro que siempre ha sido preocupación del Gobierno Federal, el poder establecer los mecanismos adecuados para mantener los elementos principales de la convivencia social como son: LA TRANQUILIDAD y la SEGURIDAD PÚBLICA.

A pesar de los esfuerzos que realizan los diferentes gobiernos, esta función de seguridad pública demanda mayor preparación de servicio, es por ello que se hace necesario profesionalizar a los cuerpos encargados de la función de seguridad pública preventiva, desde la célula primaria de la división territorial del Estado, que es el "Municipio" y que dichas acciones se encuentren apegadas a planes y programas de estudio coordinadamente en los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, dentro de un marco de respeto a sus respectivas competencias Constitucionales.

Lo anterior, como un principio de respeto al artículo 21, 73 fracción XXIII y 115 fracciones II y III, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, se hace necesario crear Academias Regionales de Policía a nivel municipal, que permitan dentro de un marco jurídico, satisfacer las demandas de la sociedad, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos.

En la actualidad, es viable efficientar y estimular adecuadamente a las instituciones encargadas de la función de seguridad pública preventiva, permitiendo dignificar su noble labor, los esfuerzos del actual Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, abre la expectativa para poder llevar a cabo tan ambicioso proyecto a la luz de nuestra Constitución en su artículo 21 y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por ello, el presente trabajo expone de manera breve el nacimiento y evolución del Municipio en México y en base a su libertad municipal fortalecerlo, sin dejar de ser parte de un sistema Federal, creando de manera coordinada sus propias instituciones de seguridad pública preventiva; permitiéndole el desarrollo de las mismas.

I

“... Los jueces ninguna cosa recibían, ni tomaban presente alguno, ni aceptaban persona, ni hacían diferencia del chico al grande en cosa de pleito, como lo deberían hacer los jueces cristianos; por que en verdad los dones y dádivas ciegan los ojos de los sabios y mudan las palabras y sentencias de los justos como lo dice dios, y es muy gran verdad...”

LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ

CAPITULO I

NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

A) Época Prehispánica B) La Colonia C) La Constitución de Cádiz 1812.
D) Constitución de 1824 E) Constitución Centralista de 1836 F) Bases
Orgánicas de 1843 G) La Constitución de 1857 y el movimiento de
Reforma. H) Constitución de 1917.

En el presente capítulo haremos un breve análisis de la evolución del Municipio en nuestro país, partiendo desde la época prehispánica, ya que no obstante que en este período no existía la figura jurídica del Municipio, el estudio de las formas organizativas de gobierno resulta útil para los fines del presente.

A) ÉPOCA PREHISPÁNICA

Esta época, a decir de Rubén Geraldo Venegas; "La podemos encuadrar dentro de los siguientes paralelos: empieza con el calpulli Azteca y termina con la llegada de Hernán Cortes a costas Mexicanas.

La organización social imperante antes de la conquista, parece responder a los mismos moldes que en general determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo, si bien adoptaron aquí características de detalle a todas luces peculiares".¹

Por su parte Coutiño Lemus, afirma que la organización social y política en esta época descansa en el clan y en la tribu, pues, citando a Gonzálo Aguirre Beltrán, el llamado y mal llamado por cierto Imperio Azteca no era sino una confederación de tribus México, Texcoco y Tlacopan, no eran ciudades capitales de tres reinos, sino el asentamiento de tres tribus cuyo Tecuhtli, no era monarca, sino Jefe Militar electo por un consejo de jefes; afirmando también lo siguiente:

- 1.-El grado superior de organización social lo constituía la tribu.
- 2.-Las tribus, en especial las que se hallaban en un grado mayor de evolución formaban confederaciones, sin conculcar los derechos

¹ Geraldo Venegas Rubén. "Régimen Constitucional de los Municipios y examen del juicio político a los Ayuntamientos y sus miembros". Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación 1986. pág. 49.

particulares de cada una de ellas. El hecho de que se advierta la existencia de varias confederaciones, tanto en el altiplano, como en la península de Yucatán, demuestra que el principio federativo estaba muy extendido.

3.-Los jefes eran electos por los consejos de sus respectivas tribus.

En todos aquellos lugares la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja. Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan, que formaba la célula social; dicho en otras palabras, el Municipio primitivo estaba constituido por el clan Totémico, (grupos de seres humanos unidos por lazos de parentesco, descendientes de un mítico pasado común).

La presencia de grupos organizados de parientes entre Aztecas, mayas y en general en las diversas unidades étnicas que poblaron mesoamérica, parece conformada por la existencia de una Institución que recibió de los Nahuatlts la denominación de "**CALPULLI**".

La organización socio-política entre los antiguos Mexicanos descansaba en el clan y en la tribu. En la ciudad de México-Tenochtitlan, la fundación de la urbe fue un acto religioso y en torno a este recinto, se extendió la ciudad, dividida en barrios o calpullis. El calpulli era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de Municipio rural, primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de Gobierno: La del Consejo.

Salvador Toscano nos dice "Calpulli significa barrio o linaje, congregación de callis, casas".²

El Calpulli es según Muñoz y Ruiz Massieu "un sitio de asentamientos y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en la tierra que poseen, que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes".³

Por su parte el maestro Ochoa Campos nos dice que el Calpulli es el sitio ocupado por un linaje, es decir por un grupo de personas emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo pasado divino o nahuatl, era el mismo. Por eso cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular, y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un Gobierno también particular.

² RENDON HUERTA Teresita, "Derecho Municipal", citando a Salvador Toscano. Editorial Porrúa p. 86.

³ RENDON HUERTA Teresita, "Derecho Municipal", citando a Salvador Toscano. Editorial Porrúa p. 86.

Sigue diciendo el citado maestro que "se trata de un tipo de clan estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra en cuanto a su explotación". Es por ello un auténtico clan Agrario o un Municipio primitivo de carácter agrario.

Por su parte Héctor Moisés Viñas Pineda, dice que "La nuda propiedad del Calpulli pertenecía a éste, pero el usufructo del mismo, a las familias que lo poseían. A cada barrio de la ciudad se le concedía una extensión territorial para el sostenimiento de las familias que lo componían..., el calpulli constituyó sociológicamente el foco de convivencia; administrativamente la célula de organización, y económicamente, la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción".

La alianza de familias emparentadas determinó una forma de gobierno, expresión del poder social, siendo ésta el consejo, integrado por los jefes de familia, que eran naturalmente ancianos, con facultades ejecutivas y eran designados por elección.

El consejo del calpulli designaba por elección a los siguientes funcionarios:

- 1.-**El TEACHCAUH**, o pariente mayor, era el de más significativo rango, persona prominente y hábil, su nombramiento era de por vida y a su muerte escogían a otro, el más honrado, sabio, hábil y viejo. En este funcionario recaía la administración en forma parecida a los alcaldes. Administraba el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli, el producto de las tierras, cuidaba de la conservación del orden, la impartición de justicia y el culto a sus dioses. Era el procurador y representante del linaje ante el Gobierno de la tribu.
- 2.-**El TECUHTLI**, el abuelo, desempeñaba su cargo por méritos a hechos de guerra, era el jefe militar.
- 3.-**Los TEQUITLATOS**, encargados de dirigir el trabajo comunal.
- 4.-**Los CALPIZQUES**, eran los recaudadores del tributo.
- 5.- **Los TLAYACANQUES**, cuadrilleros.
- 6.-**Los TLACUILOS**, llevaban las cuentas de los hechos del calpulli.
- 7.-**Los TOPILES**, que ejercían oficios de gendarmería.

Esos funcionarios del calpulli eran designados por elección, su cargo era vitalicio, pero por motivo grave el consejo los podía destituir.

Por su parte el maestro Antonio Huitrón Huitrón, en su obra "El Poder Judicial del Estado de México", nos dice acerca de este tema que los estudios realizados por autores tan notables como J.Kholer, Lucio Mendieta y Nuñez, Manuel M. Moreno, Alonso Toro, López Austin y otros coinciden cuando afirma el avanzado desarrollo del sistema Jurídico Prehispánico haciendo hincapié que de los pueblos que habitaron la altiplanicie central, el grupo humano mexicano o azteca fue el que alcanzó el más elevado nivel de civilización.⁴

Continúa diciendo el notable maestro Huitrón que la principal fuente del derecho Azteca fue la costumbre. Derecho eminentemente consuetudinario producto de los usos, hábitos y prácticas de las clases sociales que componían aquella sociedad mexicana. Derecho de naturaleza colectiva más que individualista, absoluto y rígido; cuya estricta aplicación dependía en muchos casos del Tlatoani, el jefe de hombres.

La costumbre dio origen y formó una multitud de reglas Jurídicas que se impusieron con fuerza obligatoria a los miembros de la sociedad azteca. Además, abundaban las normas morales consideradas en gran estima y de elevado valor por la cultura Nahuatl.⁵

La organización judicial de los Aztecas se encontraba estructurada en forma jerárquica y piramidal, la máxima autoridad Política, Judicial, Militar y Religiosa era el Tlatoani, identificado también por ciertos historiadores con el Tlacatecuhtli, verdadero jefe de la Administración Mexica, quien conocía y resolvía los asuntos más importantes relacionados con su gobierno. El Tlatoani era auxiliado, en otros órdenes de los negocios del Estado, por un consejo llamado Tlatocan.

Después del Tlatoani y en orden descendente, se encontraba el Cihuacoatl que prácticamente era el jefe efectivo o juez supremo de la judicatura Azteca.

La importancia de su cargo, radicaba en la facultad para intervenir sólo en aquellos negocios en los que estaba interesado el Estado, así como en los principales conflictos de carácter criminal o civil que interesaban a la comunidad.

El Cihuacoatl presidía el tribunal (colegiado) de mayor relevancia en la organización Judicial Azteca.

⁴ HUITRÓN HUITRÓN Antonio, "El Poder Judicial del Estado de México", Ed. H. Tribunal Superior de Justicia del Edo. de México Tomo 1, 1991, pp. 18-19

⁵ HUITRÓN HUITRÓN Antonio, "El Poder Judicial del Estado de México", Ed. H. Tribunal Superior de Justicia del Edo. de México Tomo 1, 1991, p. 19.

En grado inferior al Cihuacoatl le seguía el Tlacatecatl, nombre del funcionario, así como el tribunal colegiado que presidía. Con competencia mixta, conocía de asuntos penales y civiles, tanto en primera como en segunda instancia. El tribunal estaba compuesto del Tlacatecatl y de los asesores y asociados denominados el Cuauhnochtli y el Tlailotlac. En los asuntos civiles juzgaba en definitiva, pero en los asuntos criminales, las sentencias admitían que fueran revisadas por el Cihuacoatl.

López Austin por su parte, citado por A. Huitrón menciona dentro de la estructura Político-Administrativa como tribunales Prehispánicos los siguientes:

- a) **EL TECALLI.**- Ante éste tribunal comparecerían los MACEHUALTIN, clase inferior sobre la que se sustentaba la clase privilegiada o pipiltzin. Era propiamente la casa del tecuhtli. Todos los tecallis uno por cada calpulli, dependían del Tlacatecatl.
- b) **EL TLACXACITLAN.**- Este tribunal conocía de todos los asuntos relativos a los pipiltzin y sus jueces eran de la misma clase: cuerpo colegiado integrado por tres jueces y presididos por el Tlacatecatl, asociado con otros dos compañeros: el Cuauhnochtli y el Tlailotlac.
- c) **EL CIHUACOATL.**- Este tribunal conocía de todas las causas cuyas sentencias habían dispuesto la muerte; se encontraba compuesto de trece jueces presididos por el cihuacoatl y las resoluciones pronunciadas eran consideradas como definitivas. El Tlatoani se reunía cada doce días con el tribunal a fin de resolver los casos dudosos y difíciles.
- d) Menciona también el funcionamiento de tribunales especiales como el Tecpilcalli, que conocía los delitos cometidos por funcionarios y militares, así como tribunales religiosos, de educación, de los mercantiles, etc...⁶

Concluyendo, podemos decir que los usos y costumbres de los pueblos prehispánicos formaron un verdadero derecho consuetudinario, que incluso había de servir de base a los cuerpos de leyes dictadas en la colonia, las cuales le otorgaron valor y fuerza jurídica a su administración Política - Social, en el llamado derecho de Indias o derecho Indiano.

Afirma Jorge Amador Coutiño Lemus en cuanto al Gobierno estrictamente local de Tenochtitlán que puede afirmarse que era una expresión del Municipio natural entre los Nahuatl al asentarse en él

⁶ HUITRON HUITRON Antonio, "El Poder Judicial del Estado de México", Ed. H. Tribunal Superior de Justicia del Edo. de México Tomo 1, 1991, p. 23.

sus clanes y contar con un lugar de radicación y nos continúa diciendo que la Institución del cabildo abierto o asambleas públicas, fue general en la comunidad indígena al igual que los Nahuatl, los Mayaquinchés, discutían los asuntos comunes en el seno de sus consejos.

En síntesis "Las comunidades indígenas a la llegada de los Europeos constituían Municipios Naturales desarrollados..."

Resumiendo podemos afirmar que Tenochtitlán, fue el asiento de los poderosos ejércitos tribales de indubitable carácter confederado, que formaban México, Tlacopan y Texcoco; que tenían sojuzgados a los pueblos que le rendían tributo asentados en lo que los historiadores llamaban Mesoamérica.

Tal fue el panorama que encontraron los Españoles a su llegada a nuestro país.

B) LA COLONIA

Esta época de la historia de nuestro país se inicia con la caída de la gran Tenochtitlán el 13 de octubre de 1521, pero para nuestro estudio nos referiremos a la misma desde la fundación del primer Ayuntamiento.

Al llegar Hernán Cortés en su tercer viaje de expedición en 1529 a costas de lo que hoy es el Estado de Veracruz y con la finalidad de deshacerse de la tutela del Gobernador Diego de Velázquez y para legitimarse como conquistador de las nuevas tierras descubiertas, busca un acto legal para tales fines "es así como los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortes fundan el primer Municipio y cabildo formados en México a la usanza del derecho municipal Español de la edad media, en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519".⁷

Esta fundación como se menciona no obedeció al deseo de fincar la estructura jurídico - política del territorio por conquistar, sino por investir a Cortés de la autoridad para realizar la conquista de México. Con éste acto Cortés es nombrado a su vez Justicia Mayor y Capitán General de la expedición.

⁷ Centro Nacional de Estudios Municipales "El Municipio Mexicano", Secretaría de Gobernación, P. 93.

El primer cabildo de la Nueva España, se compuso de dos Alcaldes ordinarios, cuatro Regidores, un Alguacil Mayor, un Capitán de entradas, Maestro Campos, dos Alférez Reales y un Escribano.

Son de Cortés las primeras ordenanzas que se empiezan a aplicar en la recién fundada Nueva España, pero no fue sino hasta 1573, cuando Felipe II expidió de modo general, las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias que perduraron hasta 1776, cuando se dictaron las ordenanzas de intendente.

En la época de la Colonia la organización política y social de los Aztecas, se vio modificada paulatinamente desapareciendo poco a poco los calpullis que fueron designados con el nombre de SUJETOS, ocupando su lugar los llamados cabildos **INDÍGENAS**.

La organización Indígena que antecedió a la conquista fue reformada por los españoles de tal manera que los jefes de las tribus (**TLATOANI**) se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes siguieron recolectando tributo sólo que ahora lo daban a los hispanos.

El sistema de cabecera y sujetos significó la suplantación del poder indígena por el español. Así en todas las cabeceras debía de implantarse obligatoriamente un Cabildo o Ayuntamiento que fue la entidad de Gobierno más pequeña de la Administración Política Hispana.⁸

Con lo anterior tenemos, coincidiendo con Héctor Moisés Viñas Pineda, que en la época de la Nueva España existieron dos clases de Municipios: Los Municipios Indígenas y los de Españoles.

El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. El rey Felipe III, dispuso en 1618 que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debería fungir 2 alcaldes y 4 regidores. Por disposición real los virreyes tenían las facultades de invalidar los resultados de las elecciones de los Ayuntamientos, mismos que eran supervisados por oidores, corregidores y clérigos españoles.

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían una diversidad de obligaciones entre las que destacaron la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, así como la cooperación, en el proceso de evangelización. "En ése sentido las funciones de los

⁸ Centro Nacional de Estudios Municipales "Textos Municipales No. 1". Secretaría de Gobernación, p. 7.

cabildos indígenas estaban encaminados al reforzamiento de la conquista".⁹

Correspondía también a los Ayuntamientos la planeación de nuevos caminos, los suministros de agua, establecimientos de reglas para mercados y sobre todo combatir males sociales.

El número de cabildos aumentó a mediados del siglo XVI, sin embargo la diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la función de la población española e indígena provocaron la disolución de los cabildos indígenas.

Por lo que se refiere a los cabildos españoles, por un tiempo breve se les otorgó la autonomía, la cual se expresó en la existencia de cabildos abiertos y juntas de procuradores.

La junta de procuradores consistía en la reunión de representantes de ciudades y villas para discutir problemas comunes y los primeros consistían en la reunión de vecinos y funcionarios del Ayuntamiento para discutir problemas de la comunidad.

La autonomía Municipal fue breve pues la intervención de la monarquía española en los asuntos novo hispanos se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

En este periodo fue práctica común que los empleos municipales, por falta de dinero de la colonia española se dieran en arrendamiento.

En la recopilación de leyes de los reinos de indias hecho por Carlos II en 1681 hay tres títulos en el libro VIII con no menos de 66 leyes o cédulas reales, dedicadas a la venta denuncia y confirmación de los oficios públicos.

Por otra parte cabe mencionar que el rey nombraba a los Gobernadores y Alcaldes Mayores de algunos lugares, en otros los nombraba el Virrey o las reales audiencias. La concesión de tierras y aguas, no obstante se hacían por disposición de cabildo municipal.

El Municipio de la Nueva España tuvo diversas funciones tales como impartición de justicia, administrativas y legislativas.

En el aspecto administrativo sus funciones principales constituían en el cuidado de obras públicas, las casas de cabildo, alhóndigas, fuentes, caminos y otros, cuidado y vigilancia de

⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales "Textos Municipales No. 1", Secretaría de Gobernación, p. 9.

mercados, ventas y mesones con atribuciones en pesas y medidas, disfrute común de pastos y montes, repartimiento de tierras, remate de derechos por venta de carne, pan y otros.

En este aspecto legislativo las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior, aunque estas debían conciliarse con las reales, presentarse a examen de las audiencias y ser confirmadas por el consejo de indias.

Existían como instituciones municipales, en relación al patrimonio de los Municipios:

1. **BIENES COMUNES:** Eran los de disfrute común y los Ayuntamientos estaban obligados a velar de su conservación y de su disfrute equitativo.
2. **BIENES PROPIOS:** Eran los que no se disfrutaban en común, los administraba directamente el Ayuntamiento dándolos en arrendamiento, con cuyos productos hacían el gasto público sin gravar a los vecinos.

Existieron también instituciones muy antiguas de previsión social inherentes al Municipio y que fueron el pocito y la alhóndiga consistiendo en lo siguiente:

- a) **POCITOS:** Fueron una especie de seguros agrícolas para prevenir daños en la agricultura, diciéndonos Enrique Flores Cano al respecto "la función específica de los pocitos consistía en suministrar grano barato y abundante especialmente a los indios y a los españoles pobres, para ello contaban con un fondo dispensario con el cual, compraban anualmente grandes cantidades de grano que ofrecían a precios bajos en épocas de escasez" .¹⁰
- b) **ALHONDIGAS:** Fueron almacenes para guardar granos y mercancías diversas para el comercio directo del productor al consumidor sin intermediarios puesto que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alhóndiga y no podía guardar más grano que el que utilizaba para su consumo doméstico. Las fuentes de ingresos de los cabildos se constituyeron por dos ramas principales.
- c) **PROPIOS:** Eran impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios principalmente.

¹⁰ FLORES CANO Enrique, citado por el Centro Nacional de Estudios Municipales "Textos Municipales No. 1", p. 15.

Los principales cargos de los cabildos en la Nueva España fueron los siguientes:

ALFÉREZ REAL: Proponía a los seis candidatos para la elección de Regidor Honorario y suplía a los Alcaldes.

DEPOSITARIO GENERAL: Administraba el Municipio.

CONTADOR MAYOR DE MENORES DE POBRES: Solucionaba los problemas de las herencia.

PROCURADOR MAYOR DE POBRES: Defendía a los acusados de delitos, agilizaba los procesos y vigilaba que los procesos recibieran un trato humanitario.

OBrero MAYOR: En cargado de efectuar las obras públicas auxiliándose a veces de un Arquitecto con el título de "Maestro Mayor de Arquitectos de la nobilísima ciudad".

El Estado de desigualdad e injusticia que se vivió en la época de la colonia provocó inconformidades y anhelo de Independencia de la corona española que nos sojuzgaba. El Ayuntamiento de la ciudad de México fue el porta voz del descontento criollo en los tiempos que antecedieron a la Independencia de México.

De igual manera, diversos Ayuntamientos ubicados en regiones importantes agrícolas, mineras y comerciales de la nueva España, expresaron su inconformidad frente a la crisis económica y política existentes en ese momento.

Fue precisamente un Síndico de la Ciudad de México, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien declaró, el 19 de julio de 1808, que la Nueva España debería ser una Nación soberana e independiente. Así la institución Municipal se convirtió en el núcleo del descontento popular previo al movimiento de Independencia con el que se da por terminada la etapa de la colonia en nuestro país.

C) LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, 1812.

Como un cuerpo legal que podemos ubicar en la etapa coyuntural, entre el fin de la época colonial, y el México Independiente, tenemos a la Constitución de Cádiz, que aún cuando no llegó a aplicarse en nuestro país, debido a la guerra de independencia, por su importancia, en el tema que nos ocupa, haremos referencia a ella.

La Constitución de Cádiz, constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del Municipio, dicha constitución fue publicada en España el 30 de septiembre de 1812 y contempló la cuestión Municipal en sus artículos 309 a 323 que, en lo que interesa, contiene los siguientes puntos fundamentales:

1. Se establecen los Ayuntamientos, como forma de gobierno interior de los pueblos, debiendo conformarse por Alcaldes, Regidores, Procurador Síndico, y presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere.
2. Se fijan las formas de existencia de los Ayuntamientos, en todos los pueblos de mayor interés o que lleguen a 1000 almas, con la finalidad de que no dejes de existir.
3. Los Alcaldes, Regidores y Procurador Síndico se nombrarán a través de elecciones.
4. Se destaca la reunión de ciudadanos, de cada pueblo o vecindario para elegir a pluralidad de votos a un determinado grupo de electores en pleno uso de sus derechos ciudadanos, todos los años en el mes de diciembre.
5. El grupo de electores anteriores en el mismo año, elegirán a pluralidad de votos, Alcaldes, Regidores y Síndico.
6. Se norma el periodo de duración de los integrantes de los Ayuntamientos, estableciendo el cambio de los Alcaldes cada año, Regidores cada seis meses, Procuradores Síndicos, cada seis meses en los lugares donde hubiere dos; y en los lugares donde hubiere uno cada año.
7. Se establece la prohibición para ejercer dichos cargos en un período próximo de dos años, con la variante en los pueblos donde el vecindario lo permita.

8. Sienta las bases de los requisitos para ser Alcalde, Regidor y Procurador Síndico, como son ser mayor de veinticinco años de edad, con cinco años de residencia en el pueblo o vecindario.
9. No podrán ostentar ninguno de los cargos indicados los empleados públicos que tengan algún nombramiento del rey.
10. Se fija la presencia del Secretario del Ayuntamiento, elegido a pluralidad de votos, de este órgano.
11. Se definen las funciones de los Ayuntamientos como es:

PRIMERO.- La policía de Salubridad y Comodidad.

SEGUNDO.- Auxiliar al Alcalde en materia de Seguridad pública, como es, seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

TERCERO.- La Administración e Inversión de los caudales...

CUARTO.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones...

QUINTO.- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y los demás establecimientos de educación

SEXTO.- Cuidar los hospitales, hospicios, casas de expósito y demás establecimientos de beneficencia.

SÉPTIMO.- Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantas del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato

OCTAVO.- Promover la agricultura, la industria y el comercio..., y cuanto le sea útil y beneficioso.

12. Se fija la supervisión de la Diputación Provincial, en las referidas funciones.¹¹

¹¹ TENA RAMÍREZ Felipe. "Leyes fundamentales de México, 1808-1982". Edit. Porrúa. Pp. 95-97

D) CONSTITUCIÓN DE 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, establece por primera vez en forma concreta y ordenada la organización política de nuestro país, estableciendo en su artículo 4 que la Nación Mexicana adoptará para su Gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal.

En este cuerpo legal no se contó con una disposición expresa en materia Municipal, y esta omisión trajo como resultado que el Municipio fuera relegado, por lo que los Ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la colonia que, por no oponerse a la nueva constitución, no fueron derogadas.¹²

En éste aspecto el maestro Ignacio Burgoa, afirma que el Municipio no sólo decayó políticamente, hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las Leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales.¹³

E) CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836 .

El centralismo fue sancionado como forma de gobierno por las llamadas bases constitucionales del 23 de octubre de 1835, que dividieron el territorio de la República en departamentos, y estos en distritos, los que a su vez serían integrados por partidos, estas bases constitucionales sirvieron de fundamento a las leyes constitucionales de la República Mexicana promulgada el 29 de diciembre de 1836, a esta constitución se le denominó "Las Siete Leyes".

En estas leyes constitucionales de la República Mexicana, en su Ley sexta titulada "División del territorio de la República y Gobierno interior de los pueblos", fue la que consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los lugares en los que había en 1808, en los puertos cuya población, llegara a 4000 almas y en los pueblos de más de 8000 (artículo 22).

¹² Centro de Estudios Municipales, "Textos Municipales No. 1", p. 30

¹³ BURGOA ORIHUELA Ignacio. Citado por "Régimen Constitucional de los Municipios", Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, p. 24.

Esta ley hace referencia al Municipio en sus artículos 22 al 31 que en lo que interesa, contiene:

1. Se establecen Ayuntamientos en capitales de departamentos que existieran hasta antes de 1808, en puertos que lleguen a tener 4 000 almas y en pueblos a 8 000 almas, uno de los puntos importantes a éste, es la existencia de los jueces de paz en los lugares que no lleguen a tener el número de habitantes anteriormente indicados, estando a cargo de las funciones de policía.
2. Se hace notar la elección popular, para poder elegir a sus Ayuntamientos, los cargos de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se determinará el número de acuerdo a las juntas departamentales con la anuencia de los respectivos gobernadores
3. Se fijan las funciones de los Ayuntamientos como son, la policía de salubridad, y comodidad, entre otras, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público entre el vecindario.
4. Se otorgan facultades a los Alcaldes de administración de justicia, en la vía de conciliación y de velar por la tranquilidad y el orden público, en lo que respecta a la materia de seguridad pública, con sujeción a los subprefectos.
5. Los jueces de paz, estarán también encargados de las funciones de policía y serán nombrados por los prefectos y subprefectos siendo aprobados por el Gobernador.
6. Los jueces de paz ejercerán sus funciones de policía, con sujeción a los prefectos y subprefectos así como a otras autoridades superiores.
7. Los Cargos de Alcaldes, jueces de paz, regidores y Síndico, son concejales; no se podrán renunciar sin causa legal aprobada por el gobernador... ¹⁴

Los Ayuntamientos fueron reglamentados por la ley del 20 de marzo de 1837, basándose en la misma inspiración centralista de la Constitución por lo que a este respecto Rubén Geraldo Vengas nos dice: "a pesar de todas estas características que tenía el Municipio aún no se le puede concebir como Autónomo, por la existencia de funcionarios intermedios... prefectos y subprefectos, sobre los cuales recaía el poder

¹⁴ TENA RAMÍREZ Felipe. "Leyes Fundamentales 1808-1962". Edit. Porrúa, pp. 243, 244.

político, trayendo como consecuencia una dependencia directa del Municipio al Gobierno Central¹⁵.

F) BASES ORGÁNICAS DE 1843

En el año de 1843, una junta Nacional Legislativa nombrada por Santa Ana, expidió una nueva Constitución Centralista a la que se dio el nombre de "Bases de la Organización Política de la República Mexicana", que en su artículo 4 se refiere al Municipio estableciendo que el territorio de la República se dividiría en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades, gobernados, respectivamente por gobernadores, prefectos, subprefectos y los respectivos Ayuntamientos.

En cuanto al régimen interior de la institución municipal, éste quedó supeditado a los gobernadores y asambleas departamentales, quienes designaban a los funcionarios del Ayuntamiento, expedían sus ordenanzas, reglamentaban los servicios públicos, y fijaban los arbitrios y gastos anuales.

G) LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL MOVIMIENTO DE REFORMA.

Característico no sólo de ésta etapa, sino de todo el periodo llamado México Independiente, son las constantes luchas internas que sostuvieron primero centralistas y federalistas y posteriormente liberales y conservadores, situación que propició una profunda inestabilidad en el país, así como la existencia de innumerables cuerpos legales que en varias ocasiones no fueron totalmente aplicados por las mismas razones.

Con el paso del tiempo las fuerzas del partido conservador fueron menguando y el liberalismo, por el contrario, se fue fortaleciendo.

En 1854, los liberales, mediante la publicación del plan de Ayala encabezado por Juan Alvarez, inicia un movimiento armado para derrocar a Santa Ana, lográndolo en el año de 1855.

¹⁵ GERALDO VENEGAS Rubén, "Régimen Constitucional de los Municipios". Centro Nacional de Estudios Municipales. 1986. Secretaría de Gobernación. p. 65.

El 25 de junio de 1856, se dicta la Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas. La desamortización incluía los bienes de todas las manos muertas, incluido los de los Municipios y las comunidades indígenas. Se excluían de la desamortización los bienes destinados exclusivamente al servicio público, esta fue la llamada Ley Lerdo.

Los efectos de esta ley, a nivel municipal fue la de privar a los Ayuntamientos de una parte muy importante de sus bienes limitando su función, mientras que a nivel Nacional contribuyó a concentrar la riqueza en manos de una minoría.

Estas leyes de desamortización afectaron profundamente a los Municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público, lo cual los privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aún de la parte de los palacios Municipales o casas de cabildo que tenían arrendadas e incluso vías públicas y plazas.

Con lo anterior a esta ley y debido a que los Municipios contaban con una gran cantidad de inmuebles que producían rentas, además de los arbitrios que la ley les asignaba podemos decir que los Ayuntamientos eran autosuficientes, de suerte que solo por excepción tenían los vecinos que contribuir para los gastos públicos, situación que cambio radicalmente con éstas disposiciones, por lo que desde ese momento vivieron los Municipios de contribuciones decretadas directa o indirecta por las legislaturas de los Estados.

De ésta manera los Municipios se vieron privados de los ingresos que disfrutaban desde la época de la colonia. Esta ley Lerdo, estuvo en vigor hasta el 15 de septiembre de 1857, fecha en la que inició la vigencia de la Constitución Federal del 5 de febrero de ese mismo año.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 abandono nuevamente la vida municipal y propició como efecto que con la "doble circunstancia de encontrarse carente de recursos y estar sujeto a las leyes dictadas por las legislaturas locales, puso al Municipio en manos de los Gobernadores".¹⁶

La Constitución de 1857, no estableció reglamentación alguna respecto de los Municipios, a excepción de que en su artículo 72 se daba la facultad al congreso para el arreglo interior del distrito y de los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus necesidades locales.

¹⁶ AGUILAR Jorge, citado por "Textos Municipales No. 1", Centro Nacional de Estudios Municipales p. 36.

El artículo 31 fracción XX establecía la obligación..., de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en el que se residía de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El artículo 36 establecía también como obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el padrón de la municipalidad...

"...La supresión por parte del artículo 124 de la Constitución del 57, de las aduanas interiores o alcabalas contribuyó a que se produjera una dispersión del patrimonio municipal y una reducción importante del mismo. Esta tendencia a la reducción de la Hacienda Municipal fue acentuándose y las facultades que antes les correspondían a los Ayuntamientos fueron pasando a los jefes políticos".¹⁷

Los jefes políticos, que eran nombrados por los Gobernadores ejercieron un estricto dominio sobre los Ayuntamientos y absorbieron sus atribuciones como organización de la vida vecinal.

En julio de 1859, el gobierno de Juárez instalado en Veracruz expidió las primeras Leyes de Reforma. Su objeto principal era privar a la iglesia católica de los recursos materiales que empleaba para apoyar la guerra civil. A diferencia de la Ley Lerdo, las Leyes de 1859, prevenían no la desamortización, sino la nacionalización sin indemnización.

El gobierno vendió propiedades de la iglesia a precios sumamente bajos lo que propició la aparición de un gran número de terratenientes nuevos.

La organización política local derivada de la reforma no fue material de modificaciones substanciales, sino que solo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía.

Producto de los conflictos internos de la guerra civil entre liberales y conservadores el país quedó en bancarrota, por lo que el 17 de julio de 1861, el congreso decretó una moratoria de dos años en el pago de los réditos de empréstitos extranjeros a largo plazo, medida que provocó la intervención en nuestro país, de 3 países Europeos acreedores: Inglaterra, Francia y España.

¹⁷ GERALDO VENEGAS Rubén, "Régimen Constitucional de los Municipios". Centro Nacional de Estudios Municipales. 1986, p. 68.

La intervención francesa iniciada en 1862, a petición formulada por un grupo de conservadores, dio origen al establecimiento de una monarquía moderna hereditaria en nuestro país, no obstante la existencia de un gobierno legal constituido en la persona de Benito Juárez como presidente Constitucional de la República.

Maximiliano de Habsburgo aceptaba la corona de México, el 10 de abril de 1865, el estatuto provisional del imperio mexicano, a través de éste estatuto el país quedó dividido en departamentos, cada departamentos en distritos y cada Distritos en municipalidades .

Los departamentos quedaban bajo la administración de los prefectos imperiales auxiliados por un consejo de Gobierno, tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas.

Los Distritos, por su parte, eran administrados por subprefectos y los Ayuntamientos presididos por los Alcaldes.

Las prefecturas no modernizaron como se esperaba la administración Municipal: México buscaba integrarse en un Estado Nación para lo cual era necesario abatir regionalismos aunque estos llevara a la disminución de las entidades "Libres y Soberanas", así hubiese que pasar sobre las libertades municipales.¹⁸

El Licenciado Benito Juárez, durante el imperio de Maximiliano, nunca dejó de actuar como presidente de la República, y restablecer el 15 de julio de 1867 el Gobierno constitucional legítimo en la capital de la República Mexicana, con lo que cobraba plena vigencia la constitución de 1857.

El 2 de agosto de 1878, la Secretaría de Hacienda dictó un acuerdo reconociendo los bienes propios de los Ayuntamientos como sigue: Los bienes del Ayuntamiento se distinguen en propios y arbitrios..., considerándose como propios los bienes que son una propiedad de los Ayuntamientos como las casas de cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas; y por arbitrios los bienes que, en determinadas circunstancias se arbitra el común.

¹⁸ GERALDO VENEGAS Rubén, "Régimen Constitucional de los Municipios" C.N.E.M. p. 69

EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO

Porfirio Díaz mediante el plan de Tuxtepec y enarbolando la bandera de la no REELECCIÓN, asume la presidencia de la República en 1877, y tras un breve intervalo de 1880 a 1884, en que asume el poder Manuel González establece un gobierno dictatorial que se prolongó hasta el 11 de mayo de 1911, en que la Revolución Mexicana lo obliga a salir del país.

Díaz establece un gobierno unipersonal y centralista que restringe substancialmente los derechos de los municipios, haciéndolos depender nuevamente de las decisiones del centro y borrando también todo rasgo de autonomía municipal.

El régimen del Porfiriato en cuanto a su organización político administrativa se caracterizó por una excesiva concentración de los poderes públicos en la persona de el dictador, las autoridades municipales fueron reducidas al máximo. El gobernador y las autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales, para ello fue creada la institución de las Jefaturas Políticas. Los Municipios existieron sólo de nombre ya que los Ayuntamientos eran manejados por los Gobernadores y los Jefes Políticos.

COMO UN HECHO SIGNIFICATIVO QUE DEMUESTRA LA AFIRMACIÓN ANTERIOR BASTA MENCIONAR QUE EN EL ESTADO DE MÉXICO NO SE ELABORO LEY O DECRETO ALGUNO QUE SE REFIRIERA A LA VIDA MUNICIPAL. DURANTE TODO EL TIEMPO QUE DÍAZ ESTUVO EN EL PODER.

Profirió Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de "Partidos, Distritos, Prefecturas o Cantón".

Las características principales de las jefaturas políticas eran las siguientes:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetas a la voluntad del Gobernador.
- c) Centralizaban toda actividad Municipal.
- d) Eran de carácter distrital, residiendo en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Durante el Porfiriato el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política de México, no contó con la capacidad para financiar ningún programa de desarrollo local.

Las acciones municipales también estuvieron sujetas en mucho tiempo a las decisiones de los caciques o terratenientes de la región, en realidad se convirtieron en una especie de feudos de aquellos, situación que se reflejó en la Ley que promulgó el General Díaz en 1903 que en lo conducente contiene dos puntos principales:

1. Faculta a los prefectos políticos como la primera autoridad política local, dentro de sus respectivas jurisdicciones municipales.
2. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al Gobernador del Estado.

Esta situación provocó muchas inconformidades en el país y un deseo de democratización de la vida Nacional así como los Municipios.

A manera de ejemplo el Diputado Riva Palacios, comentó en 1818 que "no se sigue el verdadero espíritu democrático de la Independencia Municipal, los Ayuntamientos según las doctrinas filosóficas modernas son estrictamente independientes del Estado; de tal manera que éste viene a llenar, a cubrir las necesidades políticas de una Nación, al paso que los Ayuntamientos vienen cubriendo las necesidades sociales de la población".¹⁹

Refiriéndose también el diputado Carvajal en similares términos.

Las instituciones creadas por el General Díaz y el rechazo que la población sentía en contra de ellas, fueron uno de los motivos inmediatos de la Revolución Mexicana, la que consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre.

¹⁹ Centro de Estudios Municipales "Historia del Municipio en México", pp. 42-43.

H) LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Revolución nace como una lucha campesina que protesta contra la explotación, el hambre y la miseria de los peones que trabajaban en las grandes haciendas, siendo sus principales objetivos devolver la tierra a los campesinos y para acabar con el cacicazgo y las relaciones de dominación prevalecientes en las zonas rurales del país, así como la situación de miseria en que se encontraban los pobres de las ciudades.

Empero el movimiento revolucionario de 1910, tenía objetivos más amplios aún; alcanzar una mayor justicia social, se pretendía realizar un proceso de democratización de la vida Nacional que abarcara tanto el aspecto económico, como el político y el social.

Cabe mencionar que los grupos opositores al General Díaz, exigían la Libertad Municipal y la desaparición de las Jefaturas Políticas que constituían un instrumento de control del Gobierno Central, a la vez que freno para el desarrollo de Regiones y Municipios.

La autonomía Municipal, también fue sostenida por los grupos opositores a Díaz, por ellos en sus programas y planes revolucionarios fueron consagrados principios básicos al respeto.

De estos programas políticos sobresale el del partido Liberal Mexicano, presidido por los hermanos Flores Magón, que en su proclama política de el 1 de julio de 1906, consagraba la libertad Municipal en forma clara y precisa, entre los principales puntos del programa liberal se exponía:

1. Supresión de los Jefes Políticos.
2. Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder Municipal.

Por su parte el Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910, que convoca a los Mexicanos a tomar las armas a partir de las seis de la tarde del día 20 de noviembre del mismo año en el apartado de las consideraciones expresaba "La división de poderes, la soberanía de los Estados, la Libertad de los Ayuntamientos, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna...".²⁰

Emiliano Zapata, al promulgar en 1916 la Ley General sobre Libertades Municipales, por medio de 22 artículos de esa Ley,

²⁰ Centro de Estudios Municipales, "El Municipio Mexicano", p. 115.

reglamentó la autoridad municipal, pues se consideraba como "La primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos...para arreglar por sí mismo los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la comunidad".²¹

Así pues podemos considerar que la Ley sobre Libertades Municipales promulgada por Emiliano Zapata fue el pleno derecho de la ciudadanía para intervenir en asuntos de administración Municipal.

Las medidas municipales propuestas por Emiliano Zapata, pretendían hacer del Municipio una entidad Libre de toda tutela Gubernativa en lo que se refiere al manejo de su Hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

Por su parte el General Pascual Orozco, proclamó el 25 de marzo de 1912, en Chihuahua, el pacto de la empacadora que contenía dos puntos concretos sobre el régimen Municipal.

1. Se hace efectiva la independencia y autonomía a los Ayuntamientos para poder legislar en la vida interna del municipio.
2. Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales.

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza pública en Veracruz un decreto a través del cual se constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la Constitución de 1917, siendo el texto siguiente:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre Administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado "

Eulalio González, presidente provisional de los convencionalistas, el 29 de diciembre de 1914, expide un decreto publicado en el Diario Oficial del 11 de enero de 1915 que a la letra dice:

"La Libertad Municipal es la base de la democracia y uno de los ideales... de la Revolución triunfante, ha sido la restitución de la

²¹ Centro de Estudios Municipales, "Historia del Municipio en México", pp. 44-45.

Libertad de los Municipios y con ella de los bienes y rentas propias de las mismas corporaciones..."²²

Al triunfar la Revolución, Venustiano Carranza, convoca a un congreso constituyente que reformara la Constitución de 1857, por lo que una vez que fueron discutidas extensamente las propuestas presentadas, en la materia que nos ocupa, se aprobó finalmente el artículo 115 de nuestra Constitución Política del 5 de febrero de 1917, que establece el principio rector de los Municipios, cuyo texto aprobado fue el siguiente:

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular teniendo como base de división territorial y de su organización Política y Administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será Administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios Administrarán Librementemente su Hacienda...
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad Jurídica para todos los efectos legales...

Este fue en resumen el producto legal que la Revolución Mexicana nos dio en relación a la materia Municipal que nos ocupa y que como se dijo, es el principio rector a partir de el cual, las legislaturas de los Estados reglamentan en la Ley secundaria a los Municipios, pero siempre con sujeción a éstos principios.

²² Centro de Estudios Municipales, "El Municipio Mexicano". Secretaría de Gobernación. p. 118.

II

**“Solo la libertad y la igualdad,
pueden desarrollar las facultades del hombre,
infundirle amor al bien común
y demás virtudes ciudadanas necesarias”.**

MAQUIAVELO.

CAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

A) Breve evolución del artículo 115 de a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, B) Personalidad jurídica del Municipio, C) Gobierno Municipal, D) Facultades del Municipio, E) Autonomía Municipal.

A) BREVE EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El presente apartado, tiene por objeto hacer un breve estudio de la evolución que ha tenido el artículo 115 de nuestra Constitución Política en sus diversas etapas, a partir de la Constitución de 1812 y hasta las reformas constitucionales de 1983; mismo que en la actualidad ha otorgado al municipio un ámbito jurídico, político, económico y social, siendo "indispensable el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas",²³ para lo cual se destacan los puntos principales que han sido tomados en cuenta en la formación y elaboración del actual artículo, otorgándole un Gobierno Municipal, con Personalidad Jurídica, Facultades y Autonomía propia; al respecto, se dará una breve explicación de los mismos.

Como se ha visto en el capítulo anterior, referente al origen y surgimiento del Municipio en México, a partir de la llamada Constitución de Cádiz de 1812, en su título IV, capítulo I, denominado "DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS PUEBLOS", se reguló la función de los municipios dejando a su cargo "la policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Además, expedir todas las ordenanzas municipales, atender a la recaudación y al manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la calidad de los

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Citado por LORET DE MOLA Rafael. "Problemática del Municipio sin Recursos" Textos Universitarios, p. 26 y 27.

comestibles, agua potable, abastecimiento, estadísticas de nacimiento, matrimonios, etc...." ²⁴

Todo lo anterior se viene abajo, con la existencia de las llamadas "Jefaturas Políticas", que traen consigo el establecimiento de una autoridad jerárquicamente superior al Ayuntamiento y bajo la dependencia del Gobierno Central, asimismo en el artículo 309 de la Constitución de Cádiz, se establece que cada Ayuntamiento debía integrarse por Alcaldes, Regidores, un Procurador, y un Síndico, que a su vez eran presididos por el Jefe Político, donde hubiese o en su defecto por el Alcalde, situación que dio aliento a los movimientos que con el tiempo florecieron en verdaderas revoluciones populares, podemos concluir, que los Jefes Políticos reiteraban la supeditación del Municipio ante el Estado, con la única finalidad de poder tener el control Político y Administrativo de la población, notándose una completa ausencia de la práctica democrática, trayendo consigo la existencia de cacicazgos que repercutirían con secuelas de desigualdad e injusticias, para dar paso posteriormente a los movimientos Insurgentes.

En relación a la Constitución de 1824, se puede establecer que, con el "Acta Constitutiva de la Federación, de fecha 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del propio año, habían de fijar, con las bases de la Federativa organización Política y Administrativa del país y que establecía en primer término la Independencia para siempre de la nación mexicana"²⁵ reconociendo como religión la católica apostólica y romana; adoptando como gobierno la forma de una República, representativa, popular y federal, que creó como parte de la federación a los Estados y a los Territorios; dividió a los poderes, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dividiendo el poder Legislativo en el llamado bicamarismo, depositándolo en el Congreso de la Unión, compuesto de dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, así mismo, deposita el poder Ejecutivo en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, durando en su cargo cuatro años al igual que su Vicepresidente; deposita el poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito, cabe destacar que al crear a los Estados como partes integrantes de la Federación, impuso para ellos la obligación de dividir también el Gobierno para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que sus Constituciones locales pudieran oponerse a la de la Federación de la República; en consecuencia de lo anterior, y no contando con una disposición constitucional que regulara a los Municipios, las

²⁴ LORET DE MOLA Rafael. "Problemática del Municipio sin Recursos" Textos Universitarios. p. 24.

²⁵ ARAGÓN SALCIDO Ma. Inés. Centro Nal. de Estudios Municipales "El Municipio en México" p. 26.

Entidades integrantes de la República continuaron copiando para su régimen interior el establecido por la Constitución de Cádiz.

En lo que se refiere a las llamadas Siete Leyes como ya se estudio en el capítulo anterior podemos destacar la Sexta del 29 de diciembre de 1836, que tiene carácter centralista, en virtud de que destaca fundamentalmente los siguientes puntos en favor del fortalecimiento del Municipio: "consagra constitucionales a los Ayuntamientos, dispone que éstos sean electos popularmente, que los hubiera en todas las Capitales y Departamentos, en todos los lugares al año de 1808, en puertos cuyo habitantes sean de 4000 y en los pueblos que tengan más de 8000 habitantes".²⁶

Para el año de 1843, se dictan las bases orgánicas de la República Mexicana y reitera casi en su totalidad las disposiciones municipalistas contenidas en la Constitución antecesora de Las Siete Leyes.

En 1853, al asumir por sexta y última vez el poder Antonio López de Santa Ana, su "Alteza Serenísima", determina que la función de los Ayuntamientos estaba dada exclusivamente al cumplimiento de la Ley, por lo que deberían "practicar los actos de Administración encomendados por la misma; en consecuencia, ninguna atribución puede ejercer que tenga relación con la Política del país ni con su forma de Gobierno, ni con los actos de la Administración Pública encargados a los altos poderes de la Nación",²⁷ dándose con esto el mayor ataque a la institución municipal; subsisten las Prefecturas, mismas que ahogan todas las posibilidades de desarrollo autónomo del Municipio, prevaleciendo sobre todo la explotación, la injusticia y la desigualdad, que se hicieron propios de esa época.

Para la Constitución de 1857, se comienza a manifestar un gran interés en dar forma constitucional tanto a la Nación como a los Estados mismos, organizándolos en una República representativa, Democrática y Federal, en consecuencia se destacan los siguientes puntos, dada la situación imperante de organizar a la Nación, dicha constitución no eleva el precepto de constitucionalidad el régimen municipalista, ocupándose únicamente del Municipio del Distrito Federal y territorios, establece la forma popular de elección de las autoridades municipales, misma que se contemplaba en los siguientes artículos:

"ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: ...
Fracción II. Inscribirse en el Padrón de su municipalidad manifestando

²⁶ HERNÁNDEZ GAONA Pedro Emiliano. "Derecho Municipal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. p. 20.

²⁷ GERALDO VENEGAS Rubén. "Régimen Constitucional de los Municipios", Centro Nacional de Estudios Municipales, 1986, Secretaría de Gobernación" p. 248.

la propiedad que tiene, o la industria, profesión, o trabajo que subsiste.

ARTÍCULO 72. El Congreso tiene la facultad: ... Fracción IV . Para el arreglo del Distrito Federal y territorios, teniendo por bases el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”²⁸

Lo anterior al no tomar en cuenta al municipio, la ya mencionada Constitución Federal, la reglamentación de éstos quedaban a merced de las Constituciones de los propios Estados, por lo que los Estados que conformaban a la Federación establecían sus propias normas y reglamentos para sus respectivos regímenes municipales, reafirmando la vigencia de las prefecturas.

Ya con rumbo hacia el Constituyente de 1917, tenemos como resultado que en las referidas Constituciones de 1812, 1824, 1836, 1843, 1847, y 1857, era evidente que no había sido tomado en cuenta por los Estados mexicanos, el Municipio y que tampoco tenía la fuerza política, económica y social, por lo que se dejaba sentir un gran movimiento social ya para el año de 1910, dando inicio a la Revolución Mexicana estallando el 20 de noviembre del mismo año, dicho movimiento social provoca la renuncia de Don Porfirio Díaz a la presidencia de la república el 11 de mayo de 1911, tras gobernar por cerca de treinta años, así daba paso a unas nuevas elecciones, asumiendo la Presidencia de la República Don Francisco I. Madero el 6 de noviembre de 1912 y quien fuera asesinado el 22 de febrero, de 1913.

Es en el referido Congreso Constituyente de 1916 y 1917, una de las etapas más importantes para el artículo 115 Constitucional, ya que se toma la decisión de dar una organización a los Estados y a los Municipios, éste último que venía adoleciendo de disposiciones que le permitieran un mejor desarrollo de sus comunidades, que ampliaran y fortalecieran la vida Municipal, dotándolo de nuevas y variadas atribuciones, pasando ha ser un momento relevante en nuestra historia en virtud de elaborarse y tomar forma el ya cuestionado artículo, en la propuesta que hiciera en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza y que a la letra dice: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano , representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

²⁸ HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano, “Derecho Municipal”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. p. 21.

El ejecutivo y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residiere habitual o transitoriamente...²⁹

Es así que se inicia el proyecto de reformas al artículo 115 Constitucional que consagra las principales disposiciones relativas al Municipio y que ha sido reformado y adicionado, desde su promulgación en 1917, en nueve ocasiones y suprimidas las fracciones IX y X, a saber y son las siguiente:

- 1.-**PRIMERA REFORMA.** Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928. No se refiere directamente al Municipio, sino a las Legislaturas de los Estados.
- 2.-**SEGUNDA REFORMA.** Se trató de una adición al 115, fue publicada en el Diario Oficial el 20 de abril de 1933. Dicha adición incorporó el principio revolucionario de la no reelección en el Régimen Municipal.
- 3.-**TERCERA REFORMA.** Se dio el 8 de enero de 1943 y estableció el aumento del periodo de los Gobernadores de 4 a 6 años.
- 4.-**CUARTA REFORMA.** Esta adición se publicó el 12 de febrero de 1947, establece la igualdad jurídica de la mujer con respecto del hombre, con el derecho de votar y ser votadas.
- 5.-**QUINTA REFORMA.** Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, con la que se reconoce la ciudadanía a las mujeres .
- 6.-**SEXTA REFORMA.** Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, concediendo facultades a los Estados y Municipios en relación al uso del suelo y al desarrollo de los centros urbanos.
- 7.-**SÉPTIMA REFORMA.** Esta reforma de fecha 4 de octubre de 1977, se refiere al establecimiento del Principio de la Representación Proporcional de los Ayuntamientos, siendo publicada el 6 de diciembre del mismo año.
- 8.-**OCTAVA REFORMA.** En el año de 1983, se volvió a reformar el artículo 115 Constitucional, la cual por su trascendencia se analizará por separado.
- 9.-**NOVENA REFORMA .-** El 17 de marzo de 1987, se publica en el Diario Oficial de la Federación ésta Reforma, adicionando la disposición de que toda relación de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las disposiciones que expidan las

²⁹ HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano, "Derecho Municipal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. p. 31

Legislaturas locales, tomando como base lo establecido en el artículo 123 Constitucional.

Resulta innegable que las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, contribuyeron a formar un Municipio más sólido y capaz de cumplir con sus funciones de mejor manera, al dotarlo de las atribuciones y recursos necesarios para el cabal cumplimiento de su fin último: propiciar el bienestar y tranquilidad de su comunidad, contribuyendo al desarrollo de su territorio y región.

Como hemos hecho referencia en el contenido de su OCTAVA REFORMA, y por la importancia que ésta ha tenido, podemos señalar que ninguna de las reformas del artículo 115 Constitucional ha sido tan enriquecedora como la del 3 de febrero de 1983, ya que viene a renaturalizar al Municipio Mexicano, otorgándole mayores facultades en lo político, jurídico, económico y administrativo.

Esta reforma se propuso y a nuestro juicio superó, los dos grandes rezagos del Municipio, lograr la Autonomía Económica y sanear sus relaciones y dependencia con las autoridades Estatales.

Las nuevas modalidades que podemos considerar más importantes, de las reformas citadas, en relación al Municipio, son las siguientes:

- a) Ratifica la personalidad jurídica de los Municipios.
- b) Se faculta a los Municipios a expedir los Bandos Municipales, llamados de Policía y buen Gobierno, así como los Reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, necesarios para la tranquilidad y adecuada administración del Municipio.
- c) Se menciona, de manera enunciativa mas no limitativa, los servicios públicos que estarán a cargo de los Municipios; a los cuales, para su más eficaz prestación, se les faculta, previo acuerdo del Ayuntamiento, a coordinarse y asociarse con otros Municipios del Estado.
- d) Se les dota de facultades para administrar libremente su hacienda, estableciendo que la Federación no limitará la facultad de los Estados para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en los Municipios, así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y de las Leyes de los Estados, no concederán exenciones o subsidios acerca de los mismos, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, exceptuando únicamente a los bienes de dominio público de la Federación, los Estados y los propios Municipios.

- e) Se faculta a los Municipios para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y en general controlar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito territorial.
- f) Se establece la integración plural de los Ayuntamientos conforme al principio de la representación proporcional, fortaleciendo y alentando el ejercicio de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, en la elección de sus autoridades, respetando el derecho de las minorías de disentir de los demás, pero otorgándoles la posibilidad de intervenir así, en los asuntos de su comunidad.
- g) Teniendo como base el artículo 123 Constitucional, se faculta a las Legislaturas a expedir Leyes que normen las relaciones laborales entre los Estados y sus Municipio, con sus trabajadores.
- h) Se faculta a las legislaturas locales para suspender o declarar la desaparición de Ayuntamientos y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por las causas graves establecidas en la Ley local, siempre que sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegar a su favor.

Se estima que éstas reformas fortalecen al Municipio, célula básica del Estado Mexicano, avanzando significativamente en el proceso democrático del país con lo cual se posibilita la descentralización de la vida nacional y se rescata una de las más ricas tradiciones institucionales de México: El Municipio Libre.

Solo basta ahora, que el alto objetivo de quienes intervinieron para realizar éstas reformas, se haga efectivo en la práctica diaria en los Municipios de México.

B) PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

Como se ha expuesto con anterioridad, uno de los grandes aportes de los Constituyentes de 1916 y 1917, para el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue el establecer al Municipio Libre como base de la Administración Política y Municipal de los Estados.

Es importante señalar en el desarrollo del presente apartado que, en la elaboración del artículo 115 de nuestra Carta Magna, por los entonces asambleístas, se siguieron tres reglas importantes para la elaboración del mismo y que fueron:

- a) La relativa a la independencia de los Municipios;
- b) La referente a la formación de la Hacienda Municipal y,
- c) Al otorgamiento de la Personalidad Jurídica del Municipio.

Esta última regla será la que nos ocupe, y, para poder explicar el amplio sentido que tiene la personalidad jurídica del Municipio, se dará una breve explicación referente al concepto de persona hasta llegar a definir la personalidad jurídica .

CONCEPTO DE PERSONA

Apoyándonos del Maestro Miguel Acosta Romero, quien dice que la palabra persona, es un término multívoco, ya que la podemos conceptualizar desde un contenido biológico, psicológico, filosófico y jurídico, siendo este último el de nuestro interés, en virtud de que se concibe como un sujeto capaz de derechos y obligaciones.³⁰

Originalmente, "personae" significaba máscara, misma que usaban los actores romanos para la amplificación o proyección de la voz, con el tiempo se llegó a identificar a los actores con dicha palabra y posteriormente a los individuos, actualmente, se identifica también a los entes jurídico-colectivos.

Podemos clasificar a las personas de la siguiente manera :

1. **PERSONAS FÍSICAS:** Son aquellos entes biológicos humanos susceptibles de derechos y obligaciones, esto es, con capacidad de goce que se le atribuye desde el momento en que es concebido y capacidad de ejercicio que se adquiere con la mayoría de edad, que termina por interdicción extinguiéndose ambas con la muerte; las características de las personas físicas son: domicilio, nombre, estado civil, patrimonio,

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. p. 64.

capacidad y nacionalidad.

2. PERSONA JURÍDICA COLECTIVA: Se caracteriza por una serie de circunstancias, ya que está constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes así como permanentes y la personalidad jurídica de sus integrantes es totalmente diferente a la personalidad jurídica colectiva.

Para poder tener un mejor concepto de lo anterior podemos decir que "el hombre, a través del orden jurídico, asciende al concepto de persona jurídica colectiva o corporativa, por lo que hace imputable a una instancia de gestión, permitiendo dar cauce al esfuerzo colectivo y conjuntar voluntades y acciones... se significa por una serie de circunstancias, entre las cuales la principal, es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiendo la personalidad jurídica de sus integrantes, con la de la persona jurídica colectiva".³¹

De lo anterior, se desprende el siguiente cuestionamiento referente al problema teórico de la personalidad jurídica de los entes colectivos, entre ellos el Municipio. ¿Puede el derecho positivo otorgar capacidad o personalidad jurídica a entidades que no son seres humanos?, para ello, se expondrán brevemente tres teorías principales, ya que hay un sin número de tratadistas que han propuesto diversas teorías, pero que en lo general, se resumen en las siguientes:

A) TEORÍAS NEGATIVAS: Son aquellas que solamente admiten la existencia de las personas físicas (naturales), y sostienen la inexistencia de las personas jurídicas colectivas, y cuando éstas últimas son referidas por las disposiciones jurídicas, por ejemplo, el Municipio, Asociaciones y Sociedades, éstas están dadas por un tipo de copropiedad especial diferentes a la común.

B) TEORÍAS REALISTAS: Estas teorías, son todas aquellas que aceptan firmemente la existencia de aquellas entidades con personalidad jurídica diferente a la de las personas físicas y que éstas, son autónomas de los individuos que participan con ciertos fines de carácter común.

C) TEORÍA DE LA FICCIÓN: Es aquella que sostiene que solamente los hombres pueden ser investidos de personalidad jurídica, y que el derecho crea ficticiamente, entidades que no son hombres, como soporte de derechos y obligaciones, por lo que el derecho puede crearlas y puede suprimirlas, y cuya capacidad se limita para el fin a la que fueron creadas.

³¹ Aragón Salcido Ma. Inés. "El Municipio en México, bases normativas o reglamentos autónomos". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. p. 51

De las teorías antes expuestas podemos decir que hay una serie de autores que reconocen unánimemente la existencia de dos entidades con personalidad jurídica colectiva y que no son una ficción sino una realidad siendo éstas el Estado y los Municipios.³²

Estas teorías, tanto las que la niegan, como las que la aceptan, que le otorgan una sola calidad de derecho público o, dos voluntades, tanto de derecho público como de derecho privado, se han ocupado en forma particular de la personalidad jurídica colectiva del Estado, sin embargo, como lo menciona el maestro Miguel Acosta Romero se encuentran ya superadas, en virtud de que la personalidad jurídica del Estado es una, así como la voluntad es una misma, aunque ésta se exprese a través de los diferentes órganos de representación del ente colectivo.

En lo que se refiere a la personalidad jurídica colectiva del Estado, se puede decir que éste, existe social, ontológica y jurídicamente, siguiendo la misma suerte el Municipio.

En nuestra Constitución Política, el artículo 115 fracción II, establece "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica...", con lo cual, doctrina y derecho positivo, en su suprema expresión, institucionalizan tres niveles en la administración pública en México, esto es la legitimidad del municipio como instancia administrativa - junto a la federación y los estados.

Se puede decir que las personas jurídicas colectivas de derecho público, considerando al Estado y el Municipio cuentan con ciertas características constantes desde el punto de vista genérico.

"Esas características son:

1.- LA EXISTENCIA DE UN GRUPO SOCIAL CON FINALIDADES UNITARIAS, PERMANENTES Y VOLUNTAD: El grupo social que forma la persona jurídica colectiva, tiene un fin común y permanente, expresándose a través de la realización del objeto.

2.- LA PERSONALIDAD JURÍDICA DISTINTA DE LA DE SUS INTEGRANTES: La personalidad jurídica colectiva existe y es totalmente diferente a la personalidad jurídica de la de sus integrantes.

3.- DENOMINACIÓN O NOMBRE: Esta característica es para diferenciar a la persona jurídica colectiva de otras, ubicarla dentro de un marco jurídico, por ejemplo cada Estado soberano tiene su nombre al igual que las entidades federativas y los municipios, mismos que utilizan en sus documentos oficiales.

4.- SÍMBOLOS NACIONALES: Algunos Estados soberanos tienen como

³² ACOSTA ROMERO Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. p. 65.

característica algunos símbolos nacionales, como son La bandera, el Escudo Nacional y el Himno; en las entidades federativas existe el escudo local y el himno también de carácter local.

5.- **ÁMBITO GEOGRÁFICO Y DOMICILIO:** Es el ámbito geográfico donde ejercita sus derechos y obligaciones puede ser amplio o restringido, con respecto a su domicilio algunas personas jurídicas de derecho público ejercen su domicilio en el lugar físico en donde funcionen sus órganos de administración y de dirección (ubicación, calle y número).

6.- **ELEMENTO PATRIMONIAL:** Son todos aquellos bienes y derechos que son valubles y pecuniarios, mismos que conforman a la persona jurídica de derecho público.

7.- **RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO:** Todas las personas jurídicas de derecho público cuentan con un régimen jurídico que regula todas sus actividades. En el Estado soberano, ese régimen lo constituye la Constitución Política y las leyes que de ella emanan. En las entidades federativas, además de la Constitución Política y Leyes federales, están las Constituciones locales, leyes y reglamentos que regulan su actividad.

8.- **OBJETO:** Son todas aquellas actividades concretas contempladas dentro de su régimen jurídico.

9.- **REPRESENTACIÓN Y ADMINISTRACIÓN:** Los entes para poder manifestar su voluntad social, necesitan de órganos de representación y administración, y que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a ellos, estos órganos varían en cuanto a su organización e integración dependiendo de sus funciones, en el Estado soberano se ejercita a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en el Municipio a través del Ayuntamiento.

10.- **FINES:** Consideramos que los fines deben de ser mediatos y, en última instancia, deben de ser la persecución del beneficio general, el bien común, o el interés público³³.

Concluimos reafirmando lo que el maestro Andrés Serra Rojas nos dice "haciendo referencia a la situación jurídica de las personas colectivas; unas son reconocidas como privadas, por que son creadas por particulares...; otras son reconocidas como públicas, porque deben su origen a la historia y al derecho, habiéndose impuesto al reconocimiento del legislador por su continuidad y necesidad sus actividades deben ir encaminadas al interés público y su bienestar, utilizan recursos públicos y están reguladas por el propósito de la utilidad pública, debiendo estar subordinadas en su creación y

³³ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo", p. 70 y 71

funcionamiento a las normas de derecho público”³⁴

De conformidad con lo anterior dejamos establecido que el municipio es una persona jurídica de derecho público, regulado desde nuestro Documento Jurídico Fundamental, considerado como la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados.

C) GOBIERNO MUNICIPAL

Para el estudio del presente apartado iniciaremos haciendo mención del poder Ejecutivo Municipal, tomando como base lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer como división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación al municipio libre, “en el cual se establecen los siguientes lineamientos de su organización y funcionamiento:

- a) Tiene personalidad jurídica propia
- b) Es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un presidente municipal, regidores y síndico.
- c) Su Ayuntamiento tiene facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su circunscripción territorial, conforme a las bases normativas que señalen las legislaturas locales.
- d) Deberán prestar por sí, o con el concurso de los Estados, los servicios públicos municipales.
- e) Administrarán, libremente su hacienda, que se formará por lo dispuesto en las leyes locales...las contribuciones que le señalen las legislaturas locales... ,las participaciones federales que les señalan las legislaturas de los Estados y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos municipales.
- f) Podrá celebrar convenios con los Estados para asumir la prestación de los servicios públicos o la atención de funciones de la Federación que previamente haya asumido el Estado”.³⁵

³⁴ SERRA ROJAS Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I, México, Ed. Porrúa. p. 131.

³⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Ed. Limusa, 1989 p. 139.

Para que pueda darse la organización política y administrativa del municipio, es necesario la existencia del Ayuntamiento teniendo como objetivo lograr el desarrollo integral y equilibrado que le permita a sus habitantes una mejor forma de vida.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado de elección popular directa, que le compete ejecutar todas las funciones que le son inherentes al Municipio; Ayuntamiento proviene de la palabra "jungere, junctum" que significa unir, juntar; es la unión de dos o más personas para formar un grupo, como lo menciona el maestro Miguel Acosta Romero.

Ahora bien el Ayuntamiento como un órgano colegiado y como lo dispone el artículo 115 de nuestra carta magna, es el órgano que ésta formado por un Presidente Municipal, regidores y síndicos. El Presidente Municipal, forma parte de éste, y el número de integrantes es variable, el Ayuntamiento de cada municipio está integrado por un presidente municipal, los regidores electos, que según el principio de representación proporcional no podrán ser menos de cinco, y un síndico cuando sean menos de nueve regidores, o dos síndicos cuando sean nueve regidores o más, durarán en su encargo tres años por elección popular directa, según lo disponga la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Una de las actividades administrativas del Ayuntamiento es el determinar los cargos que deberán desempeñarse durante el periodo de su administración, mismos que van encaminados a la satisfacción de las necesidades de su población, dentro de un ramo específico de la administración municipal, creando comisiones que son órganos integrados por los miembros del Ayuntamiento para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos. El número y materia de las comisiones varía de acuerdo con las características del municipio por ejemplo:

- a) Mercados, central de abastos y rastros
- b) De hacienda
- c) Parques, jardines y cementerios
- d) Limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario
- e) Educación pública y cultura
- f) Presidencia Municipal
- g) Gobernación, seguridad pública y tránsito
- h) Planificación y desarrollo
- i) Agua, alcantarillado y drenaje

j) Obras públicas... etc.

Dicho órgano colegiado, celebrará sesiones periódicamente, según lo determine la Ley orgánica Municipal, expedida por la legislatura local, las decisiones o resoluciones que sean tomadas se harán constar en actas de cabildo quedando asentadas en un libro de registro que se llama libro de actas de sesiones de cabildo, y cuya redacción y certificación estará a cargo del Secretario del Ayuntamiento. Para mayor abundamiento explicaremos que la palabra cabildo proviene del latín "capitulum", con lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta celebrada por el cabildo, y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean éstos civiles o eclesiásticos.³⁶

Dentro de las funciones del Ayuntamiento, se encuentra el legislar en función al bando municipal de policía y buen gobierno, reglamentos internos sobre mercados, panteones, jardines, plazas, policía municipal, etc..., y demás servicios que están a cargo del municipio.

Podemos concluir en relación con el Poder Ejecutivo Municipal, que de acuerdo con lo establecido por el artículo 115 de nuestra Constitución, establece la existencia del Ayuntamiento como un órgano colegiado de elección popular directa y que se encuentra integrado por Presidente Municipal, Regidores y Síndico, los cuales tienen determinadas funciones de servicio público y certificación, que se encuentran divididas en ramas específicas, encontrándose éstas dentro de un ámbito jurídico, que el mismo Ayuntamiento regula a través de la expedición de sus propios reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, al igual que toma en cuenta las leyes y disposiciones emanadas de las legislaturas locales, para tal efecto el Ayuntamiento celebra sesiones denominadas de cabildo, que son específicamente sesiones de trabajo, órgano donde se reúnen todos los integrantes del Ayuntamiento, en donde el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal; por ejemplo donde se discuten o se aprueban los planes, programas, proyectos, presupuesto de egresos, el bando de policía y buen gobierno, todos ellos aplicables dentro de su circunscripción territorial.

A continuación se explicará las funciones que desempeñan los miembros del Ayuntamiento y que son:

³⁶ OCHOA CAMPOS, Molsés. "El Cabildo", Revista Planeación y Desarrollo Municipal, México, pp.4-5.

PRESIDENTE MUNICIPAL

Es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al Municipio; y como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.

Es electo directamente por planilla por los habitantes, y no puede ser reelecto para el período inmediato, como lo dispone el párrafo segundo fracción I del artículo 115 constitucional .

Se establece en este precepto, que la persona que por elección indirecta, por nombramiento o fuere designada por el Congreso Local a ocupar el cargo de alguno de los integrantes del Ayuntamiento, no podrá ser electa para el período inmediato, sin embargo la misma fracción nos establece que alguna persona que ocupe el cargo de suplente de cualquiera de los miembros del Ayuntamiento que no haya estado en funciones o en ejercicio de su cargo, podrá ser electo para el período inmediato.

Los requisitos para ser presidente municipal, están establecidos por las constituciones de los Estados, en términos generales podemos señalar como requisitos primordiales los siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano
- b) Ser nativo del Estado o bien tener residencia efectiva por algún tiempo determinado en el municipio
- c) Tener una edad mínima entre veintiuno y veinticinco años;
- d) No pertenecer a ningún estado eclesiástico;
- e) No ser ministro de culto religioso.

En algunos Estados, se establece como requisito también que haya concluido sus estudios de primaria.

La duración en su encargo será de tres años, término que se encuentra establecido por las constituciones locales.

“Las atribuciones del Presidente Municipal, entre las más sobresalientes facultades y obligaciones que tiene este funcionario municipal se encuentran las siguientes:

- 1.-Distribuir y difundir el Bando de Policía y buen gobierno, así como los reglamentos de observancia general aprobada por el Ayuntamiento.
- 2.-Cumplir y hacer cumplir los reglamentos y leyes del ámbito Federal, Estatal y Municipal.
- 3.-Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento.

- 4.-Proponer a los integrantes del ayuntamiento los nombramientos de los servidores públicos municipales; secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, oficial mayor, seguridad municipal, desarrollo urbano y ecología... etc.
- 5.-Cuidar y vigilar que se aplique el presupuesto municipal.
- 6.-Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal
- 7.-Inspeccionar la ejecución de obras y la prestación de los servicios públicos municipales.
- 8.-Dar permisos para la expedición de licencias de uso de suelo urbano, y las licencias y permisos de construcción.
- 9.-Tener el mando de la policía municipal.
- 10.-Coordinar las funciones del registro civil del municipio.
- 11.-Promover la participación ciudadana en los procesos electorales, y
- 12.-Coordinar el reclutamiento para el servicio militar³⁷.

SÍNDICO MUNICIPAL

El síndico municipal, es el funcionario responsable de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda municipal.

Es electo popularmente y dura en su encargo tres años, sin que tenga opción a ser reelecto para el período inmediato como lo establece el artículo 115 Constitucional. Los requisitos para ser síndico municipal se establecen en la constitución local o por la Ley Orgánica Municipal de los Estados, los requisitos para ocupar dicho cargo son muy variables dependiendo de las condiciones de los municipios en los que sobresalen los siguientes:

- a) Ser mexicano por nacimiento;
- b) Ser originario del estado o tener residencia de más de seis meses;

Las atribuciones del síndico municipal, son las siguientes:

- 1.-Proteger y promover los intereses municipales
- 2.-Representar al Ayuntamiento jurídicamente
- 3.-Cuidar que las autoridades y servidores públicos no violen la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- 4.-Revisar y firmar los cortes de las cajas de tesorería
- 5.-Hacer visitas de inspección a tesorería y vigilar que se presente oportunamente la cuenta municipal al Congreso local

³⁷ HERNÁNDEZ GAONA Pedro Emiliano. "Derecho Municipal", Editorial UNAM, 1991, p. 38.

- 6.-Vigilar que las multas a los reglamentos municipales sean depositados en la tesorería municipal
- 7.-Cuidar que se envíe a la contaduría general del Estado, las cuentas de la tesorería municipal.
- 8.-Custodiar el inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Ayuntamiento.
- 9.-Acudir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones y decisiones del Ayuntamiento con su voz y voto.
- 10.-A falta del Ministerio Público, en la zona el Síndico deberá de practicar las diligencias poniéndolas de inmediato ante la autoridad competente.
- 11.-Concluyendo, podemos decir: "los síndicos tienen a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, así como la representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que ellos sean parte, la gestión de negocios de la hacienda municipal y la vigilancia del patrimonio municipal" .³⁸

REGIDOR MUNICIPAL

Como hace mención el maestro Pedro Emiliano Hernández Gaona, empieza por definir la palabra Regidor conforme a la definición que nos hace la Real Academia Española de la Lengua, en la cual se define al Regidor como aquel que rige o gobierna.

El número de regidores en cada municipio varía en función de la importancia de cada uno, por sus características económicas y urbanas, o por el número de habitantes que existen en su territorio geográfico, es por eso que el número de regidores aumenta o disminuye en función de sus características, al igual que como lo dispone la Ley Orgánica Municipal de cada Estado.

De la misma forma que el síndico, es electo por votación popular, y no podrá ser electo para el período inmediato, la duración en su encargo será de tres años.

Los requisitos para desempeñar el cargo de Regidor serán los mismos que para Presidente Municipal o Síndico, mismos que se encuentran establecidos en las Constituciones locales y por la Ley Orgánica Municipal del Estado, por ejemplo: Ser mexicano, ser mayor de veintiún años, saber leer y escribir, etc...

³⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derechos Administrativo". Ed. Limusa, 1986. p. 141.

Entre las atribuciones de los regidores están:

- 1.-Realizar y supervisar las comisiones que les fueron conferidas.
- 2.-Suplir las faltas temporales del presidente municipal.
- 3.-Acudir a las sesiones de cabildo, participando con voz y voto.
- 4.-Integrarse en comisión o comisiones que le asigne el Ayuntamiento.
- 5.-Asistir a las ceremonias cívicas.
- 6.-Sugerir mejoras para el buen funcionamiento del municipio.

Las comisiones integradas por los miembros del Ayuntamiento tienen como función primordial estudiar, examinar, y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos, variando el número y materia de las comisiones de acuerdo con las características de cada municipio, lo anterior a la exacta observancia de la Ley.

Cabe destacar que en la Ley Orgánica Municipal del Estado, se establecen algunas estructuras Municipales que coadyuvan en la función de la Administración Pública Municipal, como servidores públicos auxiliares, que tienen como comisiones la planificación y desarrollo de sus comunidades dentro del municipio, denominados:

- a) Delegados municipales;
- b) Subdelegados municipales;
- c) Jefes de sector;
- d) Jefes de manzana;
- e) Consejos de Participación Ciudadana.

Cabe aclarar que dichos servidores públicos, son designados por votación directa de la población dentro de una circunscripción territorial del mismo municipio.

Nos resta hacer mención que para que el Ayuntamiento como cuerpo colegiado, pueda llevar a cabo su función de Administración Pública Municipal, cuenta con toda una estructura de servidores públicos superiores o denominado también como Sector Central de la Administración Pública Municipal, estos conforman toda una estructura donde se ubican una serie de dependencias municipales, teniendo como responsables a funcionarios públicos designados directamente por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, estos servidores públicos de primer nivel, dependen directamente del presidente municipal.

Estos servidores públicos no son electos por votación directa, y pueden continuar con su cargo, siempre y cuando el presidente municipal que inicia un nuevo período los proponga al nuevo

Ayuntamiento.

Entre estos funcionarios podemos destacar a los siguientes:

- a) Secretario del Ayuntamiento.- Redacta y suscribe todas las actas de las sesiones de cabildo del Ayuntamiento, protocolizándolas, sellándolas y encuadernándolas, con su respectivo índice numérico, de todos los actos decisorios del Ayuntamiento, certificar copias según lo dispuesto por las leyes, además de formular el inventario de todos los bienes muebles e inmuebles que conforman el patrimonio del Ayuntamiento.
- b) Tesorero Municipal.- Tiene a su cargo el Departamento de Compras y la caja de la Tesorería Municipal.
- c) El encargado de la Oficialía Mayor.- Este funcionario se encarga de proporcionar todo lo necesario para el buen funcionamiento de la Administración interna del Municipio y de sus servidores públicos, para que éstos se encuadren, dentro de lo establecido por la Ley Orgánica Municipal del Estado.
- d) El encargado de Desarrollo Urbano y Ecología.- Participa en la formación y ejecución del plan nacional, elabora, realiza y actualiza el desarrollo urbano municipal, presenta a propuesta del presidente municipal el plan de desarrollo municipal, cuida que se lleven a cabo los planes de desarrollo urbano tanto Federal, Estatal y Municipal, participa en la ejecución de planes de conurbación dentro del ámbito municipal, interviene en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, interviene en la elaboración de programas y operación de los mismos en el desarrollo urbano de viviendas y prestación de los servicios públicos municipales, realizar programas de reforestación, y conservación de áreas verdes.
- e) El encargado de la Seguridad Pública Municipal.- Es el encargado de velar por la seguridad, a efecto de mantener la tranquilidad, el orden público y procurar las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad física, moral y el patrimonio de los habitantes del municipio, que en capítulos posteriores abundaremos en este tema.

Podemos decir que la función de la Administración en materia de servicios públicos puede ser realizada en forma exclusiva por los municipios o con la coordinación y apoyo de los Estados, o con otros municipios; pudiendo concesionarse a particulares algunos servicios, con excepción de los que comprenden la Seguridad Pública y Tránsito, Alumbrado y todos los que afecten la estructura Municipal, los servicios mínimos con que debe contar un Municipios son:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y Central de Abastos
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas
- h) Seguridad pública y tránsito.

D) FACULTADES DEL MUNICIPIO

El maestro Miguel Acosta Romero, nos expone que tanto las Facultades, Atribuciones y cometidos de los Municipios, actualmente es difícil establecer o precisar cuáles son cada una de ellas, en virtud de que no hay unidad de criterios en las legislaciones locales, podemos manifestar que estas son "otorgadas por un régimen jurídico a los Ayuntamientos para regular su vida interior y generar los servicios indispensables para la convivencia. Así, el Municipio se desarrolla por sí mismo".³⁹

"En términos generales podemos decir que son:

- 1.-Facultad de iniciativa de Leyes ante la legislatura local, exclusivamente en materia municipal, expedir los bandos

municipales de policía y buen gobierno, según las disposiciones que establezca la legislatura del Estado;

- 2.-Manejar libremente su hacienda y patrimonio municipal;
- 3.-Administrar los bienes de dominio público y privado;
- 4.-Organizar la administración y los servicios públicos;
- 5.-Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación y Estatales;
- 6.-La existencia de dos órganos de Dirección el Ayuntamiento como órgano colegiado de decisión general y el Presidente Municipal con su equipo administrativo con atribuciones de ejecución;

³⁹ LORET DE MOLA, Rafael. "Problemática del Municipio sin Recursos", Textos universitarios. p. 57.

- 7.-La responsabilidad de la actividad pública municipal se encuentra individualizada en el Ayuntamiento y Presidente Municipal;
- 8.-La existencia de un patrimonio, sobre base fiscal y de apoyo económico, Federal y Estatal, como también de contribuciones y otros ingresos que establece la legislatura local;
- 9.-La función pública municipal es de gobernación y administrativa;
- 10.-El incremento de los servicios públicos municipales, debido al proceso de urbanización en el municipio;
- 11.-La ejecución directa de obras públicas con cooperación económica y física de los beneficiarios directamente;
- 12.-La capacidad de legislar sobre normas de índole municipal;
- 13.-Un poder fiscal delegado por el poder legislativo local.”⁴⁰

Cabe mencionar que dicha facultad se encuentra consagrada en la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 de nuestra Carta Magna y que a la letra dice “Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”, por lo que faculta a los Ayuntamientos a expedir los ordenamientos jurídicos de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, para poder desarrollarse en lo económico, social y político.

No obstante para poder establecer lo anterior tuvo que pasar por una serie de iniciativas de reformas entre ellas la presentada ante la cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 3 de octubre de 1922, por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana. El proyecto de reforma era extenso reestructuraba al artículo 115 en su párrafo primero y sus tres fracciones originales donde se contempla la cuestión municipal, misma que constaba de un párrafo y veintidós fracciones, pero no fue aceptado este proyecto de reformas, por lo que no se cubrió la ausencia constitucional de una base para la reglamentación municipal, dándose posteriormente algunas otras pero no fue hasta 1983 cuando se asentó, en el texto de nuestro Estatuto Fundamental, la facultad reglamentaria de los ayuntamientos en todas las materias de su competencia.

Entre toda esa normatividad municipal, el bando de policía y buen gobierno ocupa un lugar destacado, debido a que es un instrumento político-normativo que conjuga las principales reglas que rigen el gobierno de una comunidad y que median en las relaciones

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General de Derecho Administrativo”. Edif. Porrúa. p 591.

que se suscitan entre las autoridades municipales y la población. Por la importancia de este ordenamiento existe la inmediata relación de los ciudadanos con las instituciones jurídicas que lo rodean en sociedad, ya que regula los principios básicos que propician una subsistencia cómoda en la comunidad, al reglamentar lo referente a los servicios públicos municipales, además de que es el ordenamiento jurídico que se le presenta al Presidente Municipal cuando se incurre en alguna falta administrativa o infracción, ya que el bando municipal regula la llamada justicia de barandilla.

Podemos destacar que el Bando de Policía y Buen Gobierno es un reglamento que no es estático, sino todo lo contrario es un ordenamiento dinámico que tiene que irse adecuando y cambiando ajustándose a las necesidades de su población, es por eso que el significado de la palabra Bando a sido sujeta de diversos significados ya que etimológicamente algunos lingüistas manifiestan que su raíz o su origen se debe al término alemán "Bann", que significa territorio o aptitud para establecerse en él; otros manifiestan que proviene de la palabra aportada por los bándalos, y que proviene del vocablo "Baner" y que actualmente significa Bandera.

En la conceptualización de la palabra Bando era utilizada para designar el anuncio de algo público de una cosa, ya fuera por persona autorizada, de viva voz o fijando carteles en lugares públicos; esta palabra designaba tanto la acción de anunciar, como el mandato o ley que se publicaba en dicho acto.

El bando de policía y buen gobierno lo podemos definir de la siguiente manera:

Para Alfonso Nava Negrete "Es el conjunto de reglamentos emitidos por autoridades administrativas a fin de lograr el buen gobierno de las ciudades y en cualquier comunidad social".

El Diccionario Jurídico Mexicano nos establece "Que es un ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la Administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que correspondan aplicar a los infractores del mismo".

En el Manual de Reglamentación Municipal, establece "Es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción".

Se destacan dos aspectos en el bando de policía y buen gobierno,

el primero referido a un ámbito de policía, que en la actualidad, la doctrina tiende a contemplar dicho concepto como el aseguramiento y mantenimiento de la seguridad y el orden público que con posterioridad abundaremos más en el tema; por el otro lado un aspecto del contenido de reglamentos gubernativos o de buen gobierno, que tiene por finalidad normar las actividades de la sociedad que son objeto de regulación del Estado.

De todo lo anterior podemos concluir que al utilizar la palabra policía dentro de la denominación "bando de policía y buen gobierno",⁴¹ ésta es utilizada en su acepción de función gubernativa encargada de mantener el orden, la seguridad y la paz pública de la comunidad municipal, vigilando que los individuos actúen dentro del orden jurídico establecido; puesto que las demás disposiciones del bando, cuyo objetivo es la consecución de otras actividades gubernativas, quedan englobadas bajo la definición de buen gobierno.

⁴¹ ARAGÓN SALCIDO, Ma. Inés, "El Municipio en México" Haciendo mención a Adolfo Merkl. p. 94.

E) AUTONOMÍA MUNICIPAL

Para poder abordar el presente apartado se hará mención al concepto que en su "Diccionario de Derecho", hace Rafael de Fina quien define a la autonomía "como la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite, cuando la tienen, la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos".

En efecto, si lo anterior establece un concepto de lo que se entiende por Autonomía, podemos decir que la Autonomía Municipal, es la que permite al pueblo la administración de sus fondos económicos.

Considerando que dicha autonomía implica que los municipios tengan la posibilidad de elegir autoridades propias, de administrar libremente su Hacienda, de dictar sus propios reglamentos, dentro de una jurisdicción determinada .

La autonomía otorga libertades, de acción y de criterio, indispensables para la búsqueda de la superación de la colectividad a la que se pertenece.

"Con lo anterior ya expuesto podemos señalar las siguientes características:

- 1.-Se impide que voluntades ajenas dirijan los destinos de la comunidad.
- 2.-Puede planificarse el desarrollo conjunto del municipio, sin intermediarios, el desarrollo compartido por cada habitante del municipio producirá mayor bienestar social.
- 3.-Al elegir a las autoridades municipales, en forma democrática, y sin depender de ello de ninguna fuerza exterior a la circunscripción vecina, se estructuran las propias relaciones de poder y se establecen jerarquías que permite al Ayuntamiento, dirigir y administrar los intereses de su población (atraves de su función pública).
- 4.-La unidad en los Ayuntamientos autónomos garantiza la coincidencia en las gestiones para impulsar programas de trabajo en las respectivas poblaciones.
- 5.-Pero, sobre todo, la autonomía representa la estabilidad económica cuando se tienen riquezas que administrar". ⁴²

⁴² LORET DE MOLA, Rafael. "Problemática del Municipio sin Recursos", Textos Universitarios S.A. p. 85

La autonomía municipal no sólo se da en el plano político, abarca, fundamentalmente el ámbito económico y financiero, gira entorno a todos los recursos con los que cuenta el municipio para poder lograr su desarrollo dentro de la comunidad, fomentando la participación de su población y como prestador de servicios públicos, no obstante dicha actividad se ve afectada cuando el municipio carece de todos los recursos para ello, esto se debe en parte a que se ha observado una centralización económica por parte del gobierno Federal, afectando al gobierno Estatal como al Municipal.

Durante un tiempo dicha facultad sobre la cuestión de las finanzas municipales, quedaba conforme a lo dispuesto al artículo 115, con relación a los ingresos que deberían percibir los municipios ya que se encontraba a cargo de las legislaturas de los Estados, dándose fácilmente que dicha acción respondiera en ocasiones a favoritismos políticos del Gobernador del Estado.

Las reformas al artículo 115 Constitucional, recoge todas esas inquietudes académicas y políticas muy antiguas, constituyendo un gran avance en esta materia, quedando bien establecido y regulado en la fracción IV, del citado artículo constitucional, aclarando los bienes contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal.

“Con ello creemos, puede lograrse que el Municipio tenga ingresos propios, sin depender de la legislatura local, además de que éste sería un principio de participación de los ingresos tributarios a los diversos sujetos activos de la relación fiscal, pese a las opiniones disidentes estimamos que sería conveniente asegurar con mayor amplitud en la Constitución, una fuente propia de ingresos de los municipios para garantizar su plena autonomía” .⁴³

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", p. 586.

III

**“La libertad es el sosiego del espíritu
que brota de la conciencia de seguridad
lograda por el dominio de las leyes
dentro del Estado”**

MONTESQUIEU

CAPITULO III

RÉGIMEN DE POLICÍA

A) Concepto de Policía, B) Funciones de la Policía, C) Derechos y Obligaciones del Policía, D) Responsabilidad de los miembros de la policía, E) Naturaleza Jurídica del Poder de Policía y los Derechos Humanos, F) Régimen de Policía y las Libertades Individuales, G) Fundamento Constitucional del Régimen de Policía.

En el presente capítulo, se hará un breve análisis sobre el Régimen de Policía; y como ya se ha visto en capítulos anteriores, que a través de la historia de México, ha sido siempre preocupación del Estado, el establecer los mecanismos adecuados para poder mantener el orden y la seguridad pública, estos mecanismos se convierten en la difícil y compleja actividad de la Administración Pública del Estado, misma que consiste en "diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente",⁴⁴ dichas actividades o tareas podemos definirlas como los cometidos del Estado, por lo que para el desarrollo del presente trabajo tomaremos en cuenta los llamados cometidos esenciales, los cuales son " todas aquellas tareas básicas que el Estado debe realizar para asegurar su subsistencia, por lo que no puede ser efectuada por los particulares, estos son: defensa, relaciones exteriores y policía", " éste último siendo el cometido que nos ocupa en el presente trabajo.

Comprendiendo dentro del Régimen de Policía las funciones, obligaciones y derechos, de estos servidores públicos, hasta su institucionalidad. Pudiendo destacar las principales características de sus funciones y de su organización, como medio de acción de la Administración Pública.

Es necesario destacar que durante el desarrollo de nuestra historia y del paso de formación que ha seguido nuestra constitución, hasta el actual artículo 115 Constitucional, los legisladores han establecido ciertos mecanismos adecuados para otorga seguridad pública a la población, no obstante con el paso del tiempo y debido al avanzado Estado de Derecho, se han creado instituciones para poder desarrollar dicha función, dentro de un marco jurídico, que día con

⁴⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto mencionando a Sayagués Laso "Elementos de Derecho Administrativo", Ed. Limusa. p. 38

⁴⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto "Elementos de Derecho Administrativo", Ed. Limusa. p.39.

día la sociedad demanda más y mejores servicios profesionalizados, apegados a un sentido de respeto a sus garantías individuales.

Actualmente nuestra Carta Magna en su artículo 21, nos establece la existencia de dos tipos de policías, y que se encuentran contenidas dentro del régimen de policía, siendo éstas importantes para que el Estado pueda alcanzar sus metas con la sociedad, a través del mantenimiento de la convivencia social, y que a la letra dice:

“ARTICULO 21: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y preocupación 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... .

La seguridad pública es una función a cargo, de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

De igual manera el maestro Andrés Serra Rojas, hace mención de la existencia de dos tipos de policías, con relación al ya expresado artículo, dichos organismos policiacos son los siguientes:

1. LA POLICÍA JUDICIAL: Es aquella que tiene a su cargo la investigación de los delitos y de los responsables de los mismos, auxiliar del Ministerio Público, cuya autoridad y mando se encuentran.

2. LA POLICÍA ADMINISTRATIVA GENERAL: Ésta se caracteriza por el servicio especializado de la materia para la cual fue creada, como por ejemplo: policía forestal, policía militar, policía de pesca, industrial, sanitaria, preventiva y de tránsito, etc., por lo que, en el estudio del presente capítulo, abundaremos sobre ésta última materia como policía administrativa especializada, dentro del régimen de policía.

A) CONCEPTO DE POLICÍA

Para poder dar una definición de policía, empezaremos primero por identificarlo, como aquel agente de policía de tránsito, gendarme o guardián del orden, que se encuentra bajo las órdenes de las autoridades políticas; es el agente que se encuentra encargado de la vía pública atendiendo los problemas de la vida cotidiana o encargado de los asuntos de la localidad, dicha función es encomendada a los Ayuntamientos o a las autoridades ciudadanas, tomado desde un punto de vista simple.

“La Real Academia de la Lengua Española, nos establece que, policía, es el conjunto de reglas impuestas a los ciudadanos; para que reine el orden y la seguridad dentro del cuerpo social. También lo identifica como el cuerpo encargado de vigilar por el mejor mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas, teniendo como características principales, la cortesía, educación en el trato y costumbres; en el mismo texto se hace mención a la existencia de la policía urbana siendo ésta la que se refiere al ciudadano de la vía pública en general, limpieza, higiene, salubridad y ornato de los pueblos. Está hoy encomendada a los Ayuntamientos y a los Alcaldes”.⁴⁶

Lo anterior responde a que la policía urbana o municipal se encuentra cada día en contacto directo con la población, atendiendo sus problemas, que cada día reclaman más el orden y la paz para alcanzar las metas de la vida en sociedad, caracterizándose su origen y sentido, al principio etimológico de la palabra POLICÍA que proviene de la palabra griega “POLITEIA”, y del término “POLITIA”, la cual deriva de “POLIS”, Ciudad, significando “ciencia de los fines y deberes del Estado”,⁴⁷ o bien según Joaquín Escriche, manifiesta que puede interpretarse dicha raíz etimológica como “el arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad o república”.⁴⁸

Rafael Bielsa, manifiesta que el sentido etimológico de Policía es de origen griego, es decir, una materia que se refiere a la polis o comunidad política en virtud de que “el poder de policía no es privativo de la época contemporánea, ha existido siempre”.⁴⁹

⁴⁶ Diccionario Enciclopédico Hachette Castell. T.9. p. 1736.

⁴⁷ GRAN ENCICLOPEDIA EUROPEA AMERICANA, T. 45, ESPAÑA, Edit. Espasa p.1315, este concepto es utilizado por Teresita Rendón Huerta, en su obra el Derecho Municipal.

⁴⁸ ARAGÓN SALCIDO María Inés, citando a Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, TII, México Edit. Cárdenas, 2a. de.,1985, p. 1356.

⁴⁹ BIELSA Rafael. T.III. p.82. citado por Andrés Serra Rojas Derecho Administrativo T. II. p. 1117.

Desde un punto de vista genérico podemos conceptualizar a la policía como la organización que tiene a su cargo el vigilar el mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y salubridad pública, siendo, éste objeto de estudio por los legisladores en sus diferentes sentidos, como podemos apreciar inicialmente se le vinculaba como el arreglo o cuidado de una ciudad, dicho concepto fue objeto de análisis por diversas ramas tanto del ámbito sociológico y del político, llegando a establecer un concepto más amplio sin desvirtuar el principal objeto de su esencia, dándole mayor amplitud, relacionándolo "al arreglo o cuidado de una sociedad y del Estado, principalmente en tiempos más recientes a la organización y funcionamiento de los servicios públicos".⁵⁰

Para Teresita Rendón Huerta, reconoce la existencia de la Institución policiaca, y manifiesta que es necesaria la existencia de la misma debido "a la necesidad de defender a la comunidad social y política y al orden jurídico preciso de la misma".

Carlos Juan Bonni, establece que "la policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político..., cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad pública.

Nuevamente nos dice el maestro Rafael Bielsa "Policía en su acepción más amplia, significa ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio 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".⁵¹

Se puede definir que policía, "es la actividad administrativa preventiva encargada de mantener el orden y la seguridad pública, incluyendo a los integrantes o agentes de esta administración que tiende al cuidado de asegurar, mantener o restablecer la paz públicas"

Para el desempeño de dicha actividad administrativa de la policía, se hace necesario el empleo de la amenaza o la coacción, en virtud de perseguir la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden.

⁵⁰ SERRA ROJAS Andrés. "Derecho Administrativo". Quinta Edición T. II. Edit. México. p.438.

⁵¹ SERRA ROJAS Andrés, citando a Rafael Bielsa "Derecho Administrativo". Quinta Edición T. II. Edit. México. p.1118.

La policía preventiva municipal es aquella primera instancia como línea de batalla en contra del desorden, que tiene por objeto detener al delincuente "in fraganti" que huye, al ebrio que escandaliza en la vía pública, es el que sigue a las manifestaciones y prevé que no haya daños a la sociedad o excesos, es aquel que prevé accidentes de los niños que juegan en las calles imprudentemente y la que recibe directamente todas las críticas del gobierno, en fin es la que tiene la difícil tarea de mantener los tres elementos principales para la debida convivencia social, que son:

1. **LA TRANQUILIDAD;**
2. **LA SEGURIDAD y;**
3. **LA SALUBRIDAD PÚBLICA.**

Lo anterior significa que para que se logre la consecución de los fines estatales, es necesario mantener una atmósfera de seguridad en la sociedad, donde los bienes y los individuos se encuentren protegidos de toda intrusión en su contra, creándose así un medio propicio para el desarrollo de la sociedad.

"Podemos concluir que, es por esta razón por la que para la población no hay más policía, que la que todos los días vigila su acción, reprimiendo desmanes; regula el tránsito e interviene en los problemas de la vida diaria, y en general impone límites al ejercicio de los derechos o las libertades".⁵²

⁵² SERRA ROJAS Andrés, "Derecho Administrativo", p. 1118

B) FUNCIONES DE LA POLICÍA

Para establecer éstas, se hace necesario la participación tanto de la sociedad como del Estado, con la finalidad de poder mantener el orden y la seguridad pública y evitar así todas las condiciones que favorezcan a la comisión de faltas y delitos, no obstante cuando a pesar de los esfuerzos realizados, éstos continúan produciéndose, la policía tiene que intervenir con el propósito de evitar daños mayores a las personas o a la sociedad en general.

Como se desprende de nuestra Carta Magna, el Estado tiene el uso exclusivo de la fuerza pública con el propósito de mantener el orden y la seguridad pública, haciendo cumplir las leyes y reglamentos a través de sus instituciones de gobierno, por lo que dichas atribuciones no pueden ser concesionadas a los particulares.

Con base a lo anteriormente expuesto, el Estado asume la responsabilidad de llevar a cabo la difícil tarea de mantener el orden y la seguridad pública con un estricto apego de respeto a las garantías individuales de los ciudadanos.

Aclarando que el Estado cumple con dicha actividad a través de la policía administrativa y que en el desarrollo de dichas tareas, se hace necesario establecer sus funciones, por lo que de manera generalizadas, estas le permiten cumplir con la prevención de los riesgos y males que amenazarán la integridad, la salud o la tranquilidad de las personas, siendo las siguientes:

- 1. PROTEGER A LAS PERSONAS Y SUS BIENES**
- 2. MANTENER LA TRANQUILIDAD Y EL ORDEN PÚBLICO**
- 3. ACTUAR COMO AUXILIAR DE LA JUSTICIA**
- 4. SALVO GUARDAR EL EJERCICIO DE LAS LIBERTADES PUBLICAS**

El orden público implica, por una parte, la obligación del Estado de velar para que existan condiciones de bienestar social y de progresiva calidad de vida para la población, y por otra parte, impedir que los ciudadanos sean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes, si esto llega a suceder, el gobierno debe utilizar los medios legales para sancionar a quienes realicen tales conductas, es decir, debe impedir la impunidad.

En un sentido más específico, la policía preventiva, como órgano de la administración pública, tiene la obligación de mantener el orden y la seguridad pública, para cumplir con dicho propósito utiliza como último recurso la aplicación de la fuerza pública y la coerción, clasificándose estas funciones específicas en:

1. "Mantener el orden público, lo que implica la tranquilidad y el orden público.
2. Garantizar el disfrute de las libertades de los ciudadanos.
3. Prevenir los delitos y las faltas administrativas.
4. Colaborar con los jueces calificadoros para que éstos apliquen las sanciones administrativas procedentes.
5. Apoyar la labor del ministerio público cuando fuere requerida para ello.
6. Auxiliar a la población civil en situaciones de emergencia".⁵³

Tomando en cuenta las funciones anteriores éstas se pueden dar dentro de los tres ámbitos de competencia territorial, que es, el Federal, estatal y municipal, en relación al primero, ya se ha hecho mención con anterioridad la preocupación del Estado para poder llevar a cabo dichas tarea, manteniendo el orden y la seguridad pública, a través de las funciones de policía en términos generales y específicos indicados. Por lo que concierne al ámbito estatal, podemos establecer que la policía preventiva tiene las siguientes funciones:

1. "Vigilar el orden público en el territorio del Estado con el objeto de proteger la seguridad de las personas su patrimonio y sus derechos.
2. Auxiliar al Ministerio Público y a las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea requerido para ello.
3. Prevenir la comisión de delitos.
4. Operar módulos o instancias destinadas a la seguridad pública.
5. Proporcionar auxilio a la población en caso de siniestros o accidentes.

⁵³ Comisión de Derechos Humanos. "Manual del Policía", p. 2.

En relación al ámbito municipal o a los organismos de policía preventiva municipal, tiene las siguientes funciones que los identifican:

1. Vigilar la observancia y cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias.
2. Mantener la paz y el orden público del Municipio.
3. Vigilar calles, parques, jardines, plazas y recintos públicos.
4. Proporcionar vigilancia a las instalaciones y oficinas municipales.
5. Combatir la mal vivencia y asegurar el respeto a la vida privada y moral, y
6. Operar los módulos e instancias de seguridad pública, en colaboración con la policía estatal”.⁵⁴

De esta manera nos podemos dar cuenta de la importancia que tienen dichas funciones dando respuesta pronta a la sociedad, y para ello podríamos hacernos una pregunta ¿Qué pasaría en nuestra sociedad si un día no hubiera policía?

Considerando que la forma de actuar de la policía refleja el tipo de gobierno que tiene la ciudadanía, y en contraparte, el interés que el gobierno tiene por su policía demuestra el interés que el gobierno tiene por la ciudadanía.

Las funciones antes indicadas se encuentran limitadas por las leyes y reglamentos que protegen a los ciudadanos, esto nos establece que los organismos de policías no son organismos autónomos, si no que se encuentran sujetos a estructuras o instituciones de control, como Contralorías y Comisiones de Derechos Humanos.

“La policía constituye una garantía para todos los ciudadanos, sin embargo cuando algunos de sus miembros actúan en forma negligente arbitraria o corrupta, demeritan la confianza de la población hacia la institución a la que pertenecen”⁵⁵

⁵⁴ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. “Manual del Policía”. pp. 13-14.

⁵⁵ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. “Manual del Policía”. p.19.

C) DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL POLICÍA

Dichas facultades se encuentran contenidas en nuestras leyes, principalmente en nuestra Constitución Política, por lo que empezaremos para el desarrollo del presente apartado, realizando una división de ambas facultades, en virtud del amplio rubro que comprenden las mismas, por un lado los derechos del policía, los cuales, se encuentran inmersos en nuestra Constitución, y dada la naturaleza de su trabajo deberán de otorgársele sus garantías constitucionales, como a todo ciudadano o habitante de nuestro país, cabe destacar que debido a nuestras leyes y tratados internacionales, se pueden particularizar ciertos derechos que a continuación se harán mención.

Por otro lado se expondrá una breve explicación sobre las obligaciones inherentes al desempeño de sus funciones, ya que si por un lado adquiere derechos, por el otro lado tiene obligaciones que deberá cumplir siempre con un estricto apego a derecho, por lo que empezaremos a exponer los derechos del policía.

DERECHOS DEL POLICÍA

Así, tenemos que para poder establecer los derechos de los policías se hace necesario estudiar éstos, desde dos puntos de vista fundamentales los primeros que estarán consignados en nuestra Carta Magna por el solo hecho de ser ciudadano de nuestro país y están contemplados como garantías individuales.

En el segundo, podemos decir que se integra de todos aquellos derechos que se encuentran complementados en el desarrollo de la prestación de su servicio y que por la naturaleza de su trabajo se hacen necesarios.

Por lo que estos derechos de forma generalizada comprenden los siguientes puntos fundamentales:

GARANTÍAS INDIVIDUALES;

DERECHOS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

a) GARANTÍAS INDIVIDUALES

Los derechos comprendidos como garantías individuales se clasifican en los siguientes:

1.- LA NO DETENCIÓN ARBITRARIA:

Dicha garantía encuentra su sustento jurídico en el artículo 16 de nuestra Constitución Política, tomando como criterio de que nadie puede ser privado de su libertad sin una orden de un juez penal, de igual manera no podrá ser puesto a disposición de la policía judicial o del Ministerio Público en calidad de detenido ninguna persona; lo anteriormente expuesto sólo en caso de que se le impute a un policía o a cualquier persona, el hecho de que haya cometido un delito y no haya habido flagrancia, esto quiere decir si no se le sorprendió en el momento mismo de cometerlo o en su huida.

Cabe mencionar a lo anterior que en casos de flagrancia en la comisión de un delito, sólo podrá ser detenida una persona por orden expedida por el juez competente, y que ninguna autoridad administrativa podrá ordenar la detención de una persona. La única excepción a esta regla se da en los lugares donde no hay juez penal, por lo que se faculta a la autoridad administrativa a realizar la detención, para lo cual deberá expedir una orden escrita en la que se expresen los fundamentos legales justificando tal detención, poniéndola de inmediato a disposición de la autoridad competente.

Tal derecho contemplado como una garantía del policía se encuentra fundamentado en derecho, artículo 16 de nuestra Carta Magna y que a la letra dice:

ARTÍCULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación... .

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. Lo anterior será sancionada por la ley penal.

En caso de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes,...el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Concluimos en el presente derecho del policía, que como un ciudadano de nuestro país y como policía, éste no puede ser detenido arbitrariamente, sin antes existir los elementos jurídicos necesarios para poderlo hacer, tomando en cuenta si ha cometido algún delito en flagrancia o no, independientemente de los elementos que se constituyan en su contra, quedando claramente establecido que nuestra Constitución le otorga los instrumentos jurídicos para su defensa.

2.- DEFENSA:

El presente derecho, es la garantía que tiene el policía, de ser asistido por un defensor, en el caso de recibir una acusación en su contra; esta puede ser una acusación dentro de sus funciones administrativas o bien cuando es consignado ante una autoridad judicial.

Los alcances de ésta garantía individual se encuentra consignada en el artículo 20 fracción IX en relación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política.

El artículo 20 en su fracción IX, otorga al procesado la garantía de ser informado de los derechos que tiene a su favor, mismos que se encuentran consignados en la misma Constitución, oponiéndose a la acusación que se le imputa comprendiendo una serie de derechos, entre éstos, se encuentra el artículo antes mencionado.

Ahora bien el ya mencionado artículo otorga el derecho al procesado de nombrar a su defensor o persona digna de su confianza y en los caso en que sean varios defensores el juez designará a un representante común, incluso los alcances de la presente garantía se dan hasta en los casos en que el procesado al rendir su declaración preparatoria se negare a nombrar a su defensor después de ser requerido para hacerlo, el juez le nombrará uno de oficio, incluso éste deberá ser nombrado aún en contra de la voluntad del procesado, teniendo como resultado, el poder garantizarle al procesado una legítima defensa para ser oído y vencido en juicio.

Dicha garantía se consagra en la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Federal y que a la letra contiene lo siguiente:

ARTÍCULO 20.- En todo Proceso de orden penal, tendrá el inculcado las siguientes garantías:

FRACCIÓN IX.- Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa, por sí, por abogado, o por persona digna de

su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le asignará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera;...

Generalizando el contenido del artículo 20 de la Constitución Federal, podemos hacer mención de los siguientes derechos que se consignan en el mismo, para la defensa del policía procesado o como ciudadano de nuestro país, ya que se consagran como garantías individuales, siendo los siguientes:

- a) Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delito grave, y cumpliendo los requisitos legales.
- b) No podrá ser obligado a declarar.
- c) Queda prohibida y será sancionada por la Ley Penal, toda incomunicación, intimidación o tortura.
- d) Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las 48 horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusado.
- e) Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra.

Queda claro con lo anteriormente expuesto, que el derecho de defensa se consagra como una garantía individual, otorgándole al policía o ciudadano de nuestro país el derecho de defensa, nombrando a su defensor o persona digna de confianza como ya se ha hecho mención, y que los alcances de dicha garantía constitucional llegan a proteger los derechos del procesado ya que aún en contra de su voluntad el juez le asignara a un defensor de oficio para salvaguardar los derechos del procesado, y poder ser ejercitados, oponiéndose a la acusación.

3.- PRESUNCIÓN DE INOCENCIA:

El presente derecho sigue el criterio de que el policía, al igual que toda persona, debe ser considerado inocente hasta que no se pruebe su culpabilidad.

4.- NO INCOMUNICACIÓN:

Al igual que cualquier ciudadano mexicano, en ningún momento el policía podrá ser incomunicado, ni siquiera antes de declarar. Tampoco puede obligársele a reconocer una falta o a declararse culpable de algún delito. Todo policía tiene derecho a guardar silencio cuando se le acusa de haber cometido algún delito, ya que ningún acusado está obligado a declarar ante la policía, el Ministerio Público o incluso ante los jueces. Corresponde a las autoridades responsables del caso de investigar y probar los hechos, lo anterior se encuentra consignado en el multicitado artículo 20 fracción II, de la Constitución Federal por lo que se transcribe la fracción II, que a la letra dice:

FRACCIÓN II.- No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

5.- DERECHO DE AUDIENCIA Y PROCEDIMIENTOS LEGALES:

Para que el policía sea sancionado internamente, antes tendrá que ser escuchado dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa, dicho procedimiento debe ventilarse dentro del órgano al que pertenece o es miembro en el caso que nos ocupa a la policía de seguridad pública denominada como policía preventiva, dicho proceso administrativo se llevará a cabo ante los consejos de honor y justicia que en algunas instituciones existen tal es el caso de la policía preventiva del Distrito Federal, en el ámbito Estatal y Municipal, los cuerpos de seguridad pública preventiva, ventilan dichas audiencias y procesos administrativos ante la Contraloría Interna, mismos que juzgan y sancionan, con apego a las leyes y reglamentos que expiden las legislaturas locales; en todo caso, se le debe probar los hechos que se le imputan y el policía debe estar en posibilidad de ofrecer pruebas para justificar su actuación y alegar lo que a su derecho convenga.

Cuando se llega aplicar sanciones sin seguir este procedimiento, se expone a los policías a ser castigados injustamente. En virtud de lo anterior queda a salvo el derecho para poder ejercitar los procedimientos de Responsabilidad de los servidores públicos que son una garantía para el policía.

Dicho precepto se encuentra contemplado en las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, que expresan lo siguiente:

ARTICULO 14.- Ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Con lo anterior queda expresado el derecho de audiencia que tiene el policía para ser oído y vencido en juicio, como ya se había hecho mención, previa la existencia del procedimiento legal correspondiente, que sustente jurídicamente la sanción administrativa que se imponga al policía y que a continuación explicaremos.

6.- SANCIONES LEGALES:

Toda sanción administrativa que se aplique a un policía deberá estar debidamente fundada y motivada en derecho, esto es, sustentada en un juicio de garantías, donde debió haber sido oído y vencido, no obstante en la aplicación de la sanción se deben contemplar tanto los reglamentos internos como lo establecido por el artículo 21 de nuestra Carta Magna que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial..., Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa 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.

Por lo que se desprende de lo anterior que ninguna sanción consistente en arresto administrativo podrá exceder de las treinta y seis horas como máximo, y que además deberá estar fundada en

nuestra garantía individual conforme a lo dispuesto en el el artículo antes expresado.

En caso de que los reglamentos internos de la policía preventiva todavía establezcan la posibilidad de arresto superiores a las treinta y seis horas para sus miembros tales sanciones no deberán aplicarse, ya que la Constitución queda por encima de cualquier otra ley o reglamento que se oponga a ella.

7.- NO DUPLICIDAD DE SANCIÓN

El presente derecho nos establece, claramente que ningún policía podrá ser sancionado dos veces por una misma conducta o por la comisión de una falta administrativa de la misma naturaleza. Esto quiere decir por ejemplo, si a un policía se le aplica alguna sanción disciplinaria, no podrá aplicársele por el mismo motivo algún descuento en sus ingresos; en los casos en que se cometa dicha arbitrariedad, sería violatorio al artículo 109 fracción III, párrafo segundo de nuestra Constitución Federal en el cual se encuentra el sustento jurídico, mismo que nos establece:

ARTÍCULO 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurrirán en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

FRACCIÓN III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Por lo anteriormente expuesto se desprende el precepto de que "No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

8.- NO SANCIONES COLECTIVAS:

El presente derecho, responde al principio de que un policía no debe ser sancionado colectivamente por el sólo hecho de pertenecer al mismo grupo al cual se encuentra adscrito algún miembro que cometió una falta donde su jefe superior no puede identificarlo. El

anterior precepto se encuentra regulado por los reglamentos internos de las instituciones de Seguridad Pública.

9.- PROHIBICIÓN DE LA TORTURA:

Nos establece de que ningún policía podrá ser torturado físicamente ni moralmente. La tortura está prohibida terminantemente para todo ser humano, un policía no podrá ser torturado de ninguna manera para poder comparecer o para aceptar la comisión de un delito o falta administrativa, dentro o fuera de sus funciones de trabajo, dicho concepto jurídico encuentra su sustento en el artículo 20 fracción II y 22 de nuestra Constitución Federal y que nos establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 20.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculcado las siguientes garantías:

FRACCIÓN II.- No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio.

ARTÍCULO 22.- Queda prohibidas las penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

“De lo anterior podemos decir que la tortura es el delito cometido por el servidor público que con motivo de sus atribuciones y con el fin de obtener de un inculcado o de un tercero su confesión información u omisión de un hecho o cualquier otra conducta que dañe al pasivo o a un tercero, realice cualquier de los siguientes actos:

Le inflija al inculcado, golpes, mutilaciones, quemaduras, daños físicos o psíquicos, lo prive de alimentos y agua”.⁵⁶

Cabe hacer mención que de igual manera es responsable aquel servidor público que instigue, autorice, ordene o consienta la realización de dichas conductas así como también todos aquellos que participan en la comisión del delito.

En base a lo anterior las legislaturas de los Estados han tenido a bien aprobar la Ley para Prevenir y Sancionar la tortura,

⁵⁶ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. “Manual del Policía”. p. 30

demonstrando el interés de combatir estas prácticas que niegan de raíz los principios de la dignidad humana y de la racionalidad en que debe darse la función pública; por ejemplo en el Estado de México, fue aprobada y publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el 25 de febrero de 1994, La Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Cabe mencionar que actualmente los reglamentos internos de las academias de policía generalmente establecen como sanciones disciplinarias las siguientes:

a) AMONESTACIÓN PRIVADA

b) AMONESTACIÓN ANTE SUS COMPAÑEROS DE GRUPO

c) CANCELACIÓN DE LA MATRICULA

d) ARRESTO ADMINISTRATIVO

Cualquier sanción que se aplique sin estar prevista expresamente en el reglamento aplicable, debe denunciarse de inmediato al director del plantel, también dichas sanciones disciplinarias son aplicables en las agrupaciones policíacas, quedando claro que en ningún caso se debe aceptar el empleo de la tortura.

10.- DERECHO DE PETICIÓN:

El presente derecho es aquel que tiene todo ciudadano y todo policía para poder establecer alguna queja en relación a una arbitrariedad que se de dentro de sus funciones o bien como ciudadano de nuestro país, esta deberá de reunir ciertas formalidades que nos marca la Constitución Federal, consagrada en el artículo 8o., ya que éste puede hacer las solicitudes que estime pertinentes a sus superiores o ante la autoridad competente siempre que ésta sea por escrito y respetuosa.

Este derecho lo puede ejercer y no por ello puede ser señalado o reprimido, sino que, por el contrario, debe recibir pronta respuesta acerca de sus peticiones, quejas o inconformidades. Por lo que a continuación se transcribe el artículo en mención:

ARTÍCULO 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

11.- DERECHO DE INFORMACIÓN:

Este último derecho, contemplado como garantías individuales del policía, tiene por objeto mantener informado a dicho elemento, de su situación laboral en lo general, autorizándole el acceso a su expediente personal interno, como miembro de una Institución policiaca, donde se asientan todos los datos de sus antecedentes y situación actual, de esta manera verifica, si existe algún dato que perjudique su imagen, en el caso que existiera, éste podrá ejercitar sus garantías individuales, oponiéndose a dichas situaciones, lo anteriormente expuesto tiene su base jurídica en el artículo 6o. de nuestra Constitución Federal el cual manifiesta lo siguiente:

ARTÍCULO 6o. - La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Lo ya expuesto en el transcurso del desarrollo del presente apartado con referencia a los derechos del policía, se considera como garantías individuales de los policías, mismas que encuentran sustento jurídico en la Constitución Federal, considerándose como derechos mínimos para poder garantizar el buen desempeño de sus funciones, además de que las leyes penales de cada Entidad Federativa contemplan y sancionan la violación de las ya mencionadas, esto hace que dichas funciones de los servidores públicos encargados de la difícil tarea de la seguridad pública se desenvuelvan dentro de un ámbito de derecho con un estricto apego al respeto de las garantías de los ciudadanos.

b) DERECHOS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO:

Este segundo punto, abarca cuatro aspectos fundamentales siendo los siguientes:

- 1. PROTECCIÓN A SU VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA;**
- 2. NO DISCRIMINACIÓN;**
- 3. RESPETO A SU DIGNIDAD COMO PERSONA y**
- 4. CAPACITACIÓN.**

Los anteriores derechos son fundamentales para el buen desempeño de las funciones de los policías encargados de la seguridad pública, así también en el desarrollo de las funciones, se hace necesario salvaguardar la integridad física y moral de los servidores públicos, por lo que contar para ellos con todos los medios e instrumentos adecuados para aplicación de esta ardua tarea y estar actualizados en la aplicación y manejo de éstos, se hacen prescindibles, con la única finalidad de mantener el orden y la paz pública.

Es por ello que al designar a estos elementos como integrantes de una institución encargada de la actividad de seguridad pública deberá realizarse "mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes",⁵⁷ y que les permita a los policías gozar de "derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrán prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia"⁵⁸

Con fundamento en lo anterior podemos clasificar estos derechos; primero:

1.- PROTECCIÓN A SU VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA:

Para que el policía pueda preservar su vida, integridad física y garantizar su seguridad en las funciones específicas que desempeña, es necesario que éste cuente con todos los medios e instrumentos adecuados para desempeñar al máximo las comisiones encargadas por sus superiores en el buen desempeño de su servicio.

Con lo anterior también se ve inmerso el derecho que tiene el policía de poder ejercitar su legítima defensa, cuando ha sido agredido ilegítimamente en forma no prevista ni provocada.⁵⁹

2.- NO DISCRIMINACIÓN:

El presente derecho nos establece que el policía no puede ser objeto de discriminación de ningún tipo ya sea por razones de sexo, color de piel, ideología política o religiosa o condición social.

Todo policía tiene el derecho a las mismas oportunidades de servicio que se realicen en la Institución, esto es, que el policía podrá intervenir en las diferentes áreas de trabajo dentro de la corporación

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 123. Apartado "B". Fracc. VII.

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 123. Apartado "B". Fracc. VIII.

⁵⁹ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. "Manual del Policía". P. 32.

policíaca, participando en las áreas de menor y mayor atractivo, en condiciones de igualdad con los demás compañeros de trabajo, aspirando siempre a la superación personal y de trabajo.

En el caso que la institución asigne tareas o comisiones de trabajo a desempeñar a los policías éstos tienen el derecho que se asignen en condiciones equitativas y razonables para todos ellos.

En resumen el derecho a no ser discriminado se fundamenta en el principio generalizado de que "todo ser humano sea hombre o mujer, niño o adulto tiene derechos y libertades y éstos deberán ser respetados en cualquier lugar en el que estén".⁶⁰

3.- RESPETO A SU DIGNIDAD COMO PERSONA:

El presente derecho va en función al desempeño del trabajo del policía y estima que éste debe ser tratado con respeto por los superiores y personal administrativo, de igual manera debe recibir de la ciudadanía el mismo trato y respeto, considerando que nunca debe ser tratado de forma degradante o despectivamente, ni ser humillado.

Considerando los casos en que el policía cometa una falta administrativa en sus funciones y se haga acreedor a una amonestación pública por parte de sus superiores, y si ésta es verbal deberá limitarse única y exclusivamente a indicarle los hechos que ha cometido y las consecuencias que puede tener dicha conducta en demérito del servicio que se desempeña, la anterior amonestación deberá hacerse respetuosamente sin emitir calificativos ofensivos.

Cuando el policía reciba de la ciudadanía tratos irrespetuosos a su persona, tendrá el derecho de proceder legalmente en contra de éstos, con apoyo de sus superiores, pero el policía por ningún motivo deberá hacerse justicia por propia cuenta.⁶¹

4.- CAPACITACIÓN:

El presente derecho es claro al respeto, como ya se hizo mención anteriormente, se hace necesario que el policía cuente con todos los medios y accesorios para el desempeño de su servicio, por lo que es indispensable que dicho elemento de seguridad pública reciba la capacitación adecuada para el buen manejo y desempeño de sus funciones; capacitación que deberá estar apegada a una realidad social dentro del marco de respeto a las garantías individuales de

⁶⁰ Comisión de derechos Humanos del Estado de México. "Declaración Universal de Derechos Humanos". Art. 2.

⁶¹ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. "Manual del Policía". P. 33.

nuestra Constitución Federal, leyes y reglamentos que los regulan, garantizando la seguridad y la paz social.

OBLIGACIONES DE LA POLICÍA:

Con referencia a las obligaciones del policía, haremos referencias al principio, de que vivimos en un régimen de facultades expresas, es así como las autoridades sólo pueden hacer lo que les está permitido, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que no les está expresamente prohibido.

En base a lo anterior, y como ya se ha hecho mención, con referencia en los derechos de los policías y en el desempeño de sus servicios, éste sólo puede realizar las actividades que le son expresamente establecidas dentro de un marco legal; se puede decir que la policía no debe asumir funciones que le estén expresamente prohibidas.

Por lo que el policía se encuentra autorizado para realizar todas aquellas tareas, que la ley le faculta en el desarrollo de su actividad, en caso contrario el policía no está obligado a obedecer ordenes que sean o se consideren ilegales, esto es que sean actos que se consideren fuera de un marco jurídico.

Por lo que todo policía queda obligada a respetar las Constituciones Federal y Locales, de igual manera toda autoridad jerárquica, se encuentra sujeta al cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en los mencionados ordenamientos jurídicos al realizar dichas actividades de seguridad pública.

Haciendo referencia a los policías administrativos que se encuentran bajo el mando de autoridades superiores, tendrán la facultad de obedecer toda orden o disposición que tienda al cumplimiento de sus funciones; pero en los casos en que algún superior jerárquico comandante o autoridad dicte el cumplimiento de una orden contraria a las constituciones, leyes o reglamentos, y que vaya en perjuicio de sus gobernados los policías administrativos no estarán obligados a acatar dichas ordenes. El presente criterio es tomado por la Comisión de Derechos Humanos al establecer que "no se puede invocar la obediencia debida cuando la orden recibida es notoriamente ilegal o delictiva. El agente que cumple una de estas órdenes incurre en responsabilidad legal y, cuando sea juzgado, no le servirá aducir que cumplió ordenes".⁶²

⁶² Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. "Manual del Policía". pp. 34-35.

Con lo anteriormente expuesto se puede señalar que las obligaciones del policía, se encuentran dadas por dos aspectos fundamentales:

PRIMERO: ALCANCES DE SUS FUNCIONES, las autoridades sólo pueden hacer lo que les está permitido por las disposiciones legales.

SEGUNDO: LÍMITES AL DEBER DE OBEDIENCIA, no deben atender ninguna orden, instrucción o mandato que éste en clara y evidente contradicción con las disposiciones legales.

Tomando en consideración lo anterior se puede concluir, que la función de la policía, consiste en proteger a las personas y sus bienes, mantener la tranquilidad y el orden público. Salvaguardar el ejercicio de las libertades individuales y actuar como auxiliar de la justicia; por lo que se puede señalar como obligaciones esenciales las siguientes:

1. Honrar con su conducta a los cuerpos de policía y a la autoridad que representa, tanto en el cumplimiento de su deber como en actos fuera del servicio.
2. Cumplir con las órdenes y disposiciones superiores en la forma y términos que le sean comunicadas.
3. Asistir a colegios, escuelas y centros de capacitación que señalen las instituciones de seguridad pública (en nuestro caso policía preventiva), con el objeto de adquirir conocimientos técnicos y científicos que fomenten su separación.
4. Ser disciplinado con sus superiores y respetuoso con sus subordinados.
5. Conocer la organización de las unidades administrativas y operativas que integran el organismo policial al que pertenece.
6. Dar aviso inmediatamente a sus superiores por sí o por terceros de su inasistencia a las labores o a sus servicios en caso de enfermedad o accidente, debiendo presentar la incapacidad médica u oficial que proceda, en un plazo determinado (el plazo se fija por las leyes o reglamentos de las instituciones policiacas dependiendo de la instancia correspondiente federal, estatal o municipal); en caso de no hacerlo se levantará el acta administrativa correspondiente a fin de aplicar la sanción conducente.

7. Auxiliar al personal de bomberos y servicios médicos, como reportar deficiencias de alumbrado, de vialidad, de agua potable y drenaje.
8. Participar en la consolidación del espíritu de cuerpo de policía al que pertenece.
9. Ser respetuoso y atento con los gobernados.
10. Auxiliar a las personas que lo requieran, en actos conexos al servicio.
11. Dar aviso a los servicios médicos en caso de requerirse atención médica urgente.
12. Identificarse plenamente ante las personas que tengan interés jurídico, proporcionando su nombre completo y número de placa.
13. Conducir y presentar a los presuntos infractores a la Agencia del Ministerio Público o al Juzgado Calificador, según corresponda; y al Consejo Tutelar a los menores presuntos infractores.

Las anteriores obligaciones se encuentran establecidas en las diversas Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en los reglamentos internos de dichos organismos de seguridad pública.

D) RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA

En lo que respecta al tema que nos ocupa, cabe mencionar, que en los casos en que se incurra en el incumplimiento de dichas obligaciones por la policía administrativa, ésta se encontrará bajo el denominado ilícito administrativo, siendo sancionado por normas que lo ubiquen dentro del ámbito de "derecho penal o derecho administrativo, es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta: ya sea como infracción o falta, o como delito. De lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla..."⁶³

Por lo que hace a la responsabilidad penal todo policía responderá por los delitos que cometa en ejercicio o fuera de sus funciones.

⁶³ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso". Ed. Limusa 1989. p. 150.

“La responsabilidad penal de los policías puede provenir de la comisión de cualquier delito de los previstos en el Código Penal respectivo, sin embargo los servidores públicos pueden incurrir en delitos específicos que generalmente se agrupan en el capítulo de delitos cometidos por servidores públicos”.⁶⁴

Por otra parte 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 administrativo hasta por treinta y seis horas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 21 de nuestra Constitución Federal, dicha facultad sancionadora “comprende la correctiva y la disciplinaria. La primera se refiere a la facultad que tiene la administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, por la sola condición de gobernados, es decir, por la situación general de sumisión. En cambio, en la segunda la facultad sancionadora se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación especial de sumisión, como son: los servidores públicos, los alumnos de un establecimiento público docente o los profesionistas agrupados corporativamente en un colegio oficial”.⁶⁵

“Por lo que se refiere al poder disciplinario se aplica a todos los funcionarios y empleados de la administración pública, es en el cuadro interno de la misma en el que opera este poder, su finalidad es sancionar las infracciones que se cometan por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones”⁶⁶

Dichas sanciones son de diversos tipos, las cuales comprenden; el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, inhabilitación, destitución, cancelación, clausura, multa y arresto hasta por treinta y seis horas.

Existe también como sanción administrativa las llamadas medidas de apremio siendo éstas los recursos que la autoridad utiliza para hacer que se cumplan sus determinaciones, esto es que se puede valer de la aplicación de la coacción (fuerza pública) para que los gobernados respeten los requerimientos que la autoridad les hace; para la aplicación de dichas medidas de apremio se hace necesario por un lado la existencia de la actuación previa de la policía y por el otro el incumplimiento de los gobernados a una disposición.

⁶⁴ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. “Manual del Policía”. 1995. p.45.

⁶⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso”. Ed. Limusa. 1989. p.152.

⁶⁶ SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. Ed. México 1972. p. 1148.

Es por ello que cuando el policía administrativo incumple con sus obligaciones se hace acreedor a las ya mencionadas sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa puesto que se encuentran reguladas por leyes y reglamentos de carácter administrativos por lo que en consecuencia serán impuestas por autoridades administrativas y mediante procedimientos administrativos.

Las referidas sanciones disciplinarias se encuentran contempladas en diversas leyes y reglamentos, por ejemplo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a nivel Federal, y en las leyes de responsabilidades a nivel local, dichas leyes "se impone a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleados, cargos o comisiones".⁶⁷

E) NATURALEZA JURÍDICA DEL PODER DE POLICÍA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Actualmente el Estado asume la responsabilidad de proporcionar todos los medios necesarios, a sus gobernados con el fin de asegurar el interés general, para poder mantener un clima propicio para el desarrollo social y disponer de los medios necesarios para lograr la satisfacción de todas las necesidades colectivas.

Por lo que el Estado se vale de la acción administrativa para poder lograr dichos fines, siendo ésta la que tiene a su cargo el asumir responsabilidades públicas, a través de servicios públicos especializados, mediante la aplicación de programas que le permitan satisfacer las necesidades colectivas y de interés general, donde su aplicación y dirección se encontrarán bajo la responsabilidad de los gobernantes, permitiéndole a los particulares desenvolverse libremente en sus actividades diarias dentro del marco normativo de nuestra Constitución.

Señalando con lo anterior, se puede decir que el Poder de policía es la potestad facultativa en general de la que está investido el Estado, en ejercicio de sus "funciones legislativa ejecutiva, y judicial, de manera que cuando crea leyes para regular las libertades de los individuos, cuando las aplica creando situaciones concretas que

⁶⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso". Ed. Limusa. 1989. p. 155.

limitan o restringen su esfera de derechos y cuando dicta sentencias con este mismo efecto, está ejerciendo el poder de policía".⁶⁸

Es por eso que el actual Estado moderno no puede mostrarse indiferente ante los grandes y complejos problemas de la sociedad; es por ello que participa directamente en ellos a través de sus organismos además de exigirle a los particulares el cumplimiento de sus obligaciones o deberes correlativos a su calidad de miembro de una comunidad.⁶⁹

Haciendo referencia por lo que respecta, a la actividad o acción administrativa; esta se encuadra dentro de la función administrativa que se lleva a cabo en los diferentes órganos del Estado, es por eso que cuando nos referimos a la policía administrativa, nos referimos únicamente a los órganos de la administración pública, el cual impone limitaciones y restricciones a los derechos de los particulares, limitando así el ejercicio del poder del Estado a la función administrativa con el único fin de salvaguardar el orden público.

Esta actividad administrativa se funda bajo los siguientes principios:

- a) El principio de cambio, que autoriza a la constante modificación del servicio, de acuerdo con sus propias exigencias;
- b) El principio de continuidad, para proporcionar sin interrupciones el servicio de acuerdo con las necesidades públicas;
- c) El principio de igualdad, los beneficiarios o usuarios de un servicio están en un plano de igualdad.

Por lo que la actividad policial se realiza a través de actos administrativos que limitan la actividad individual, como ya se ha hecho mención, estableciendo sus funciones bajo los principios antes indicados.

Es evidente que en el presente apartado se ha expuesto que todo acto de autoridad debe de estar debidamente fundado y motivado en derecho, ya que la autoridad solamente puede realizar lo que la ley le permite o le autoriza; ahora bien la policía administrativa como parte de la actividad de la administración pública debe de actuar con un estricto apego a las garantías individuales de los particulares.

⁶⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso". Ed. Limusa 1989. p.137.

⁶⁹ SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Quinta Edición T. II. Ed.. México. p. 1122.

En virtud de lo anterior y en respuesta a las más avanzadas corrientes legales, tanto internas como externas, orientadas a la vigencia y fortalecimiento del Estado de derecho mismos que encuentran sus mejores causas en la práctica de la justicia y la democracia, se crean organismos institucionales de derechos humanos con la finalidad de establecer condiciones óptimas para que la ciudadanía manifieste, a través de quejas y denuncias, sus problemas y situaciones de conflicto por actos u omisiones de autoridades formales y de funcionarios, que representen posibles o supuestas violaciones a sus derechos, lo que en cualquier régimen o sistema político y social significa una sana alternativa para la convivencia, la actualización de la justicia, la complementación de las garantías jurídicas y el aseguramiento de la paz social.

El primer organismo nacional creado en nuestro país orientado para tales fines, fue la Comisión de Derechos Humanos, creada el 6 de junio de 1990 y elevada al rango Constitucional el 28 de enero de 1992, el cual adiciona el apartado "B" al artículo 102 de nuestra Carta Magna que establece:

"El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán Recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".

Podemos decir que en base a sus facultades dichos organismos de Derechos Humanos tiene las siguientes funciones:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a los derechos humanos.
3. Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y los presuntos responsables, buscando una solución pronta al conflicto, si así se considera por su naturaleza.
4. Formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
5. Proponer a las autoridades en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de modificación a disposiciones legislativas

y reglamentarias, en favor de la protección de los derechos humanos.

6. Promover la divulgación, estudio y enseñanza de los derechos humanos en su ámbito territorial.
7. Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos.
8. Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad, que se encuentran en centros de detención, de internamiento y de readaptación social, estén apegados a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos.

Las mencionadas funciones como es claro encuentra su soporte jurídico en nuestra Constitución Federal, es por ello que los organismos encargados de la defensa de los derechos humanos deben responder a las expectativas y alcances de nuestro ordenamiento jurídico en mención; es por ello que al igual que el poder de policía faculta al Estado a realizar su actividad administrativa dentro del marco jurídico de nuestra carta fundamental, apegado al respeto de las garantías individuales de los particulares, para el mantenimiento del orden, la seguridad pública y la paz social.

Se puede concluir que así como la naturaleza jurídica del poder de policía se encuentra dentro del ordenamiento jurídico y éste le otorga la facultad potestativa al Estado para poder establecer limitaciones a los particulares; establecer sanciones con el objeto de que éstos cumplan, con las disposiciones de la policía administrativa, con un estricto apego a las garantías individuales, de igual manera los organismos destinados a la protección de los derechos humanos, deberán de actuar dentro de un marco jurídico constitucional, que facilite a los particulares el respeto a sus garantías individuales, considerándose como derechos humanos, cuando se violen dichas garantías o se pretenda violar las mismas.

F) RÉGIMEN DE POLICÍA Y LAS LIBERTADES INDIVIDUALES

En el régimen actual de policía es necesario poder mantener las libertades públicas, es por ello que se requiere de la existencia de ciertas circunstancias fundamentales:

1. El propósito de un pueblo para vivir bajo un régimen de legalidad.
2. La existencia del propósito de la administración para respetar las libertades públicas, y
3. Limitar el ejercicio excesivo y perjudicial de la libre actividad consciente y racional de los particulares.

Lo anterior responde a que cada día se hace necesario establecer mecanismos que permitan mantener las libertades y defensas para la sociedad en virtud a que los problemas ideológico son más complicados.

Es notorio que los problemas sociales o de grupos hacen necesario resolver sus problemas en calles o recintos públicos a esto le agregamos que la tecnología actúa dispone de medios poderosos como la radio, la televisión, la prensa, centro de cultura, medios de computación, etc., hacen los instrumentos necesarios para que estos grupos busquen los conductos para resolver sus diferencias, lo más grave de todo que lo hacen a través de la violencia o la intimidación creando temor e incertidumbre en nuestros tiempos.

Es por ello que en nuestro Estado democrático el poder regular dichos actos, se hace difícil en virtud de que éste tiene la obligación de respetar todas las tendencias tanto conservadoras como radicales, es por ello que se establecen mecanismos por el cual no hay una aplicación exacta de la ley, sin embargo se lleva a cabo una actividad gubernativa, esto es, una actividad de equilibrio y prudencia con la finalidad de tolerancia y conciliación entre los grupos sociales en conflicto y poder resolverlos, garantizando las libertades individuales de los particulares.

Cabe hacer mención que en los regímenes autoritarios o de fuerza, la manifestación de ideas de grupos que no sean acordes con las ideas del régimen imperante, dichos grupos se consideran fuera de la ley imposibilitándolos a la manifestación de sus ideas.

Por lo que el régimen democrático, abre las expectativas a la libertad de pensamiento, dando posibilidades a los avances culturales tanto nacionales como internacionales, se hace mayor la

responsabilidad de los grupos para con la sociedad actuante y de esta forma se hace mayor la responsabilidad del Estado.

Nuestra Carta Magna, contempla dos tendencias claras la primera es aquella que se considera de aspecto liberal, por contener todos aquellos derechos del hombre o garantías individuales, llamadas por los organismos de Derechos Humanos como Libertades Humanas Fundamentales.

La segunda, llamada tendencia estatista o intervencionista, es la que acepta el "intervencionismo del Estado y por consiguiente, las facultades del poder público, para que en caso de contradicción entre el interés privado y el público, predominará siempre éste, dentro de la tesis estatista o intervencionista el Estado quedó facultado para establecer determinadas limitaciones a la libertad individual".⁷⁰

Nos resta decir que dicha tendencia estatista queda debidamente establecida en nuestra Constitución, otorgándole la facultad al Estado para poder expedir leyes y reglamentos en las diferentes actividades de la administración pública, garantizando la aplicación y ordenamiento de estos organismos, quedando a salvo los principios liberales a través de las garantías individuales.

G) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE POLICÍA

Como ya se ha visto en el desarrollo del presente capítulo el régimen de policía es el poder o la facultad que tiene el Estado, para imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales de los particulares a través de la actividad administrativa en materia de policía. Es por ello que al manifestarse esta actividad, se hace necesario que la acompañe siempre el poder sancionador, ya que éste representa el poder coactivo del Estado para hacer que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones, siendo la base más importante del régimen de policía.

El poder sancionador, emanado del precepto constitucional o de la ley administrativa, se caracteriza por estar acompañado de disposiciones coercitivas que hacen posible la exacta aplicación de la norma.

En nuestra Constitución actual esta facultad sancionadora como ya se mencionó queda consagrada en el artículo 21

⁷⁰ SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. México, p.1128.

constitucional, al disponer que "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial..., Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones...".

Sin embargo, al tratar de establecer una base constitucional sobre el régimen de policía, dicha facultad se encuentra un poco confusa ya que no existe algún precepto en concreto que lo establezca, sin embargo al considerarse a la policía administrativa como la actividad del Estado que tiene como fin ejercer el control de los gobernados, limitando su esfera de derechos y libertades, dichos principios los encontramos inmersos en el ordenamiento jurídico en mención, pero estas facultades se encuentran dadas por las leyes y reglamentos de la materia.

"Es por ello que la policía de ejecución de las leyes administrativas hay que deducirlas de facultades generales contenidas en los textos constitucionales como en el artículo 89, fracción I, o el artículo 73, fracción XXX de la misma".⁷¹

El artículo 89, fracción I, nos establece "las facultades y obligaciones que tiene el Presidente de la República para Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

El artículo 73, fracción XXX, nos establece "las facultades del Congreso de la Unión. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Nos dice el maestro Andrés Serra Rojas, que al existir dicha confusión constitucional, la policía preventiva, al ejercer sus funciones, lo hace de manera imprecisa ilimitada y en la mayor parte de las veces obscura y peor aplicada.

Nos sigue diciendo el maestro, que dicha policía del orden común, le compete el mantenimiento del orden público y la tranquilidad social, por lo que al manifestarse esta actividad lesiona y viola las garantías individuales de los particulares con cierta frecuencia. Siendo el ciudadano objeto de constantes arbitrariedades, que se agravan por la intransigencia del servidor público. En relación a lo anterior en el último capítulo del presente trabajo se propondrá la profesionalización de dicha policía preventiva en su ámbito municipal con la finalidad de que en el desarrollo de sus funciones

⁷¹ SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. México. p. 1129.

éstos lo realicen con conocimiento de causa con estricto apego a las garantías individuales, sin lesionar las libertades de los particulares.

Es evidente que tanto el régimen de policía como la actividad de policía o policía administrativa, queda debidamente regulada por nuestra Constitución, a través de los artículos 73 fracción XXX, y 89 fracción I, ya que se desprende de los mismos la voluntad del Estado, al expedir como instrumento regulador leyes y reglamentos, los cuales contendrán un poder sancionador (artículo 21 constitucional) otorgándole al Estado el poder de coacción, con la finalidad de imponer limitaciones y restricciones a las libertades individuales, manteniendo el orden y la seguridad pública.

IV

**“La Seguridad Pública es una función
includible del Estado para con los ciudadanos,
sus familias y su patrimonio.**

**Sin seguridad no hay convivencia armónica,
ni tranquilidad social, ni el ambiente propicio
para producir, comerciar y prosperar”.**

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL D.D.F.

CAPÍTULO IV

PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL

A) Proceso Histórico de las Principales Figuras encargadas de la Seguridad Pública Preventiva, B) Panorama de la problemática social actual, C) Profesionalización y moralización de la policía preventiva del Distrito Federal, D) La policía Preventiva Estatal y su profesionalización, E) Importancia de la profesionalización de la policía preventiva municipal, F) Proyecto de creación de Institutos Regionales de capacitación profesional para la policía preventiva municipal, G) Ordenamientos jurídicos, H) Policía de carrera.

A) PROCESO HISTÓRICO DE LAS PRINCIPALES FIGURAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA.

Para el desarrollo del presente capítulo, se hace necesario destacar la importancia que ha tenido la seguridad pública en el presente trabajo, desde el nacimiento y evolución del Municipio en México, hasta nuestro actual Estado de derecho.

Tomando en cuenta la existencia de esta actividad administrativa en sus diversas etapas en la evolución de México, a través de la existencia de organismos y autoridades auxiliares que tienen como función la paz y la seguridad pública.

Por lo anterior cabe precisar que durante la época prehispánica, esta se caracteriza por la existencia de funcionarios del calpulli denominados TOPILLI o TOPILES, dichos funcionarios ejercían funciones de gendarmería, ya que estos aprehendían a los individuos que se encontraban acusados de cometer algún ilícito.⁷²

Independientemente a lo expuesto, la organización administrativa de los Aztecas, contaba con toda una estructura jurídica, política, económica y social, bien definida, que tenía como finalidad conservar el orden y la paz pública.

Ya en la época de la colonia, con la fundación del primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz, en el año de 1519, y a la usanza de los Españoles, bajo el dominio de Hernán Cortés, se establece una administración integrada por Alcaldes, Regidores y Síndicos procuradores, teniendo como autoridades auxiliares a un sin

⁷² HUITRÓN HUITRÓN, Antonio. "El Poder Judicial del Estado de México". T. I. H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. p. 24.

fin de funcionarios públicos en caminados a la función de seguridad pública, por lo que concierne a este período lo podemos caracterizar por la existencia de los llamados Alguaciles, y quienes se dividían en:

Alguacil Mayor;

Alguaciles menores, de ciudades y villas de españoles;

Alguaciles menores de campo;

Tenientes de alguacil.

Dichas autoridades auxiliares tenían como principal función vigilar la paz pública y velar por la seguridad de sus vecinos.

Al correr del paso del tiempo en esta misma etapa de nuestra historia y al tener como consecuencia el crecimiento de la ciudad y de las comunidades se establecen una serie de autoridades ligadas al servicio de la seguridad pública como son:

Los comisariados y cuadrilleros, encargados de redoblar la vigilancia en los cuarteles, estos podían vivir en los cuarteles, en el año de 1750.

Los alcaldes de corte, en el año de 1778, estos funcionarios auxiliaban al virrey cuando se trataba de acabar con males y desórdenes que afectaban a la ciudad.

Alcaldes ordinarios, estos auxiliaban a las autoridades Mayores, que realizaban visitas frecuentes y periódicas a pulquerías, y lugares de este tipo que con frecuencia asistían mal vivientes y malhechores.

Los fieles ejecutores de la junta de policía, ya para el año de 1779, que tenían como función cuidar el cumplimiento de los bandos de policía, visitando día y noche lugares públicos con el fin de supervisarlos.

Los alcaldes de barrio, que realizaban trabajos de vigilancia en la ciudad, en el año de 1780.

Los alcaldes de cuartel, eran los encargados de la vigilancia y seguridad de los cuarteles en que se dividía la ciudad, para el año de 1782.

Los alcaldes del crimen, que eran los encargados de vigilar los cuarteles, para el año de 1782.

El cuerpo de guardia de tropa, auxiliaba a los alcaldes de barrio y ayudaba a la vigilancia de los cuarteles, para el año de 1783.

Los intendentes corregidores, en el año de 1786, además de tener el mando de la policía, tenían la obligación de perseguir vagabundos, gente desocupada, mendigos y mal entretenidos.

Los vecinos honrados de la ciudad, recorrían la ciudad auxiliando a los jueces para acabar con la vagancia, prostitución y otros géneros de delitos, para el año de 1787.

La policía de seguridad pública, se instituyó en el año de 1789, para vigilar y patrullar la ciudad de México.

Los vigilantes nocturnos o guardas nocturnos en 1790, se vieron auxiliados en su servicio de vigilancia por los llamados guarda faroles, personas que al desempeñar funciones policiacas, se les denominó agentes de policía y el pueblo, muy pronto les comenzó a llamar serenos.

Por lo que se refiere a la figura de los serenos, podemos decir que dichos servidores públicos encargados del orden y de la seguridad de las calles de la ciudad, hacían sus rondas nocturnas y llevaban consigo una escalera, aceite y mechas, ya que tenían la obligación de prender los faroles que se encontraban bajo su responsabilidad, estos "serenos" se encontraban ubicados uno por cada calle.

En estos vigilantes nocturnos estuvieron depositadas las tradiciones de honradez, confianza y disciplina. Además, que siempre al amparo del farol de tener luz, atento velaba. A continuación, transcribo en su honor, la siguiente oración anónima:

¡AVE MARÍA PURÍSIMA!
Calle abajo o calle adentro,
esquina doblada o cuadra arriba,
los pasos del sereno se dirigen
a los llamados que le hacían.
Al caminar las doce, la una,
las dos, las tres de la mañana,
lloviera o estuviese nublado
brillase la luna o estuviera oculta.
El sereno gritaba,
rezando una plegaria universal,
mística nacional:
¡Ave María Purísima!

Con esta figura del sereno se da comienzo al servicio de vigilancia de punto iniciando el período de Independencia.

Lograda ya la independencia de México, y ya para el año de 1822, el régimen de policía queda depositado en los jueces auxiliares, esto es a través de jueces conciliadores, dicha función es ejercida por los alcaldes y posteriormente por los regidores.

Es importante destacar que en el proceso histórico de nuestro México Independiente surge una diversidad de servidores públicos encargados de la seguridad pública como son :

Los llamados celadores públicos, dicha disposición se en cuenta ligada al decreto del 18 de noviembre de 1824, mismo que hizo de nuestra ciudad la residencia de los "Supremos Poderes".⁷³

Para el año de 1827, son sustituidos los celadores públicos de acuerdo con el Reglamento de Vigilantes, para dar paso a los llamados "soldados policía", denominados por la ciudadanía "gendarmes" que significa "gente de armas", en el referido reglamento se establecía que el nombramiento de vigilantes debería establecerse en cada manzana de la ciudad, nombrando a jefes de familias y ante la presencia del regidor del cuartel, los que realizaban rondas tanto de día y de noche turnándose en el transcurso del mismo, destacando que todos los ciudadanos deberían contar con una boleta denominada de seguridad que acreditaba a los integrantes de la manzana como habitantes del lugar, corriendo la desfortuna aquellos ciudadanos que se rehusaban a inscribirse en dichos libros de registro a ser multados hasta con diez pesos, dichos ciudadanos eran reemplazados cada ocho días.⁷⁴

Para el año de 1843, el régimen de policía queda en manos de los prefectos y subprefectos, reapareciendo los serenoes nuevamente, pero dichos funcionarios eran supeditados a los gobernadores y asambleas departamentales.

En el referido período de gobierno a cargo de Santa Anna, se crean los llamados agentes secreto.

Ya para el periodo de Benito Juárez, expide el 26 de enero de 1861 una disposición que cesa a los agentes secretos fundándose en lo siguiente " Hacer de los esbirros empleados públicos, es

⁷³ Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública. "Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal". p.16.

⁷⁴ TORRES ESCAMILLA, Juan. "Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México" T. I. Secretaría General de Protección y Vialidad del D.F. p.12.

contradecir abiertamente la moralidad y nivelarse con los usurpadores del poder que miran este medio como el más firme apoyo para ejercer su tiranía".⁷⁵

El 17 de marzo de 1861 se crea la Inspección General de Policía, el 22 de septiembre de 1863, ya había sido organizada la guardia imperial, para garantizar la seguridad pública, vigilar el tránsito de carruajes y acudir en auxilio de la población en casos de incendio.

Durante 1864, Maximiliano expidió una legislación monárquica y en febrero de 1865, creo una policía secreta, esta vez para mantener bajo vigilancia a sus propios aliados y el 1o. de noviembre del mismo año, se expidió la Ley sobre policía General del Imperio.

Con el gobierno de Porfirio Díaz, se crea la policía rural, en apoyo a la policía urbana, y para el año de 1890, con la instalación del alumbrado eléctrico, son despedidos y desempleados los denominados serenos.

En el año de 1908 se crea el primer edificio destinado a los servicios de seguridad pública ubicado en las calles de Victoria y Revillagigedo, entonces conocida como de las Verdes y del Bosque respectivamente y que actualmente ocupa el museo de la policía Preventiva y el Agrupamiento de la policía 2000.

En el año de 1910 al periodo de la Revolución Mexicana, el ejercito se hace cargo de la seguridad pública, prácticamente desaparece la gendarmería. Muchos de sus miembros son enrolados en las fuerzas regulares, otros regresan a sus lugares de origen y se incorporan a las filas revolucionarias. El 30 de diciembre de 1912, se instala en las calles de Bucareli el Casino-escuela de policía lo anterior da pauta para empezar un proceso de evolución de la policía de seguridad pública, creándose diversos cuerpos de seguridad pública destinados a mantener el orden, la seguridad y la paz pública de los habitantes de la ciudad de México, siguiendo la misma suerte los poblados cercanos a ella, como son pueblos, villas y municipios.

En relación a lo anterior podemos decir que el cuerpo de policía en un principio lo integraban los llamados policías a pie o de ronda y la policía a caballo, posteriormente con el tiempo y al ir evolucionando la policía en la ciudad de México se crea el grupo femenino, la policía auxiliar, la policía bancaria industrial, policía de

⁷⁵ Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública. "Manual Jurídico de Seguridad Pública del Distrito Federal. p.18-19.

tránsito, el grupo de patrulleros, y motorizados, grupos especializados como los denominados actualmente zorros.

“En fecha 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política, para establecer en sus párrafos 5o. y 6o., que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que deberá llevarse a cabo de manera coordinada estableciendo el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se establece también un nuevo precepto por el cual las Instituciones Policiales deberán regirse por los principios de legalidad, eficiencia profesionalismo y honradez”.⁷⁶

Lo que si podemos observar es que la policía preventiva en nuestro país ha tenido diversas épocas de evolución, ligada siempre a las necesidades que demanda la sociedad; en este plano de circunstancias el Estado tiene la responsabilidad de mantener un ambiente armónico que le permita a él y a sus habitantes convivir en dicho medio y alcanzar metas de satisfactores en el debido cumplimiento del derecho, es por eso que la actividad administrativa del Estado en cargada de la seguridad pública, cada día requiere de su profesionalismo, en una sociedad que cambia y evoluciona aceleradamente reclamando mayores necesidades económicas, políticas, culturales y sociales.

Haciendo referencia a lo anterior, es necesario tomar en cuenta la evolución de nuestra sociedad y principalmente en el Distrito Federal, considerando que esta es la principal ciudad de nuestro país que ha ido en constante crecimiento de urbanización y que en la actualidad vive un ambiente de inseguridad e incertidumbre.

⁷⁶ Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública. “Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal”. p.32.

B) PANORAMA DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL ACTUAL

“La ciudad de México se ha caracterizado por el cambio, el crecimiento acelerado y las transformaciones en la historia de la nación que le han venido afectando; y además por las particularidades de su ubicación geográfica en un valle alto y cerrado que han condicionado su evolución de manera drástica. Con el ánimo de sintetizar podría decirse que, a lo largo de los últimos siete siglos, la Ciudad México ha sido cuatro ciudades distintas entre sí, y con bruscos cortes entre ellas:

Hasta 1324 estaba formada por una constelación de poblados ribereños que interactuaban entre sí y con su medio ambiente; la llegada de los aztecas dio inicio a otra ciudad, Tenochtitlan, uno de los asentamientos más sorprendentes que jamás haya creado la humanidad y que terminó abruptamente en 1521; a partir de la conquista y hasta la Independencia, en 1810, los españoles desarrollan una ciudad monumental imponente la más importante del Continente Americano, y actualmente, en el umbral del siglo XXI, la Ciudad de México se ha convertido en una de las metrópolis más grandes y complejas del mundo”.⁷⁷

Por lo que durante la evolución de la Ciudad de México se ha podido observar en sus diferentes etapas, que los asentamiento humanos han traído como consecuencia la urbanización de nuestra ciudad, tomando en cuenta que en un primer periodo éste, se integraba por las culturas lacustres de Xalostoc, Tlatilco, Copilco, Cuicuilco, Xochimilco, Tulyehualco, Tlapacoya, Texcoco y Tepetlazoc, compuesta por aproximadamente 30 mil habitantes asentados en 2.7 kilómetros cuadrados de área urbana.

En el segundo periodo de la ciudad identificada por la gran Tenochtitlan, se encontraba integrada por Tenochtitlan, Tacuba, Xochimilco, Chalco, Texcoco, Tepetlazoc, encontrándose integrada por el Lago de Xaltocan, Lago de Texcoco, Lago de Xochimilco, Lago de Chalco, además de encontrarse asentada la “gran Tenochtitlan en uno de los islotes del lago de Meztlipán como se llamaba entonces el lago de Texcoco”,⁷⁸ integrado por 300 mil habitantes, ocupando un área urbana de 15 kilómetros cuadrados.

⁷⁷ GAMBOA DE BUEN, Jorge. “Ciudad de México, una visión”, Edit. Fondo de Cultura Económica. Pp. 11 y 12.

⁷⁸ GAMBOA DE BUEN, Jorge. “Ciudad de México, una visión”, Edit. Fondo de Cultura Económica. Pp. 19 y 20.

Ya para el tercer periodo de la Ciudad de México, ya consolidada la Conquista nació una nueva Ciudad bajo formas de organización social, política y urbanística totalmente diferentes.

Entre el año de 1810 a 1990, la Ciudad de México, pasa de una ciudad a una gran metrópolis, destacando que durante la primera mitad del siglo XIX, la ciudad no registró cambio alguno conservando los trazos de la colonia española, posteriormente se empiezan a vender predios destinados a monasterios e iglesias, demoliéndose algunos y subdividiéndose estos en lotes, siendo vendidos a particulares, dando paso a una nueva urbanización, permitiendo la apertura de calles y avenidas, permitiendo también la conversión de los edificios religiosos en colegios, hospitales y vecindades.

El surgimiento de nuevas colonias y fraccionamientos dio origen a la segregación de la población de acuerdo con su poder adquisitivo de compra de la ciudadanía, esto es las clases altas se ubicaron en suntuosas casonas rodeadas de jardines en las colonias que contaban con los mejores servicios. En cambio las clases populares se establecieron en vecindades o casas de adobe en colonias carentes del más mínimo servicio. "La creación de nuevos fraccionamientos a lo largo del Paseo de la Reforma ocasionó la ruptura del trazo colonial que conservaba la ciudad de México".⁷⁹

A finales del siglo XIX, los límites de la capital estaban dados por el norte con la colonia, Peralvillo, hoy avenida río Consulado o continuación Circuito Interior, al sur el río de la Piedad, hoy Viaducto, al oriente, con la colonia Balbuena, hoy Congreso de la Unión , y al poniente, la Calzada de la Verónica actualmente Circuito Interior, de José Vasconcelos a Río Consulado.

Tomando en cuenta los factores que contribuyeron al crecimiento y urbanización de la Ciudad de México fue el desarrollo económico experimentado por el país, sobre todo por su incorporación a la economía internacional, esto hace que la ciudad se convirtiera en el principal centro de intercambio y consumo; su periferia se expandió gracias a la modernización del transporte y al establecimiento de numerosas industrias. En el corazón de la ciudad, que permaneció como núcleo político y símbolo de un poder centralizado, construyéndose suntuosos edificios gubernamentales.

Después de la Revolución la ciudad aumenta drásticamente su población, y con la consolidación del que hoy conocemos como un México moderno que dio inicio por los años treinta, la ciudad entra en

⁷⁹ Departamento del Distrito Federal. Colegio de México, Atlas de la Ciudad de México, 1987. p. 64.

el proceso que la habría de convertir, décadas más tarde, en una de las metrópolis más grandes del mundo.

Ya para el año de 1990 la Ciudad de México, tiene una población de 15 millones de habitantes, en un área urbana de 1,250 kilómetros cuadrados, el crecimiento de la ciudad se empieza a expandir hacia el Estado de México, con la creación de nuevos asentamientos humanos y la creación de viviendas y fraccionamientos algunos de ellos dentro de un marco legal y otros fuera de los marcos jurídicos, esto es, crecimientos legales e ilegales, lo que contribuye esta dinámica poblacional al crecimiento de los Municipios conurbados a la Ciudad de México.

Esta dinámica poblacional que se expande hacia el Estado de México, provoca numerosos asentamientos humanos y por consecuencia el crecimiento de la mancha urbana en los siguientes Municipios:

MUNICIPIOS CONURVADOS	POBLACIÓN 1990
Atizapán de Zaragoza	315 192
Coacalco	152 082
Cuautitlán	48 858
Cuautitlán Izcalli	326 750
Chalco	282 940
Chicoloapan	57 306
Chimalhuacán	242 317
Ecatepec	1 218 135
Huixquilucan	131 926
Ixtapaluca	137 357
Naucalpan	786 551
Nezahualcóyotl	1 256 115
Nicolás Romero	184 134
Los Reyes-La paz	134 782
Tecamac	123 218
Tlalnepantla y, Tultitlán.	702 807 246 464

"Todos estos municipios sumaban una población para el año de 1990 de 6'346 934 habitantes".⁸⁰

⁸⁰ GAMBOA DE BUEN, Jorge. "Ciudad de México, una visión". Edit. Fondo de Cultura Económica. p.83.

Se puede decir que, durante los diferentes períodos de evolución de la Ciudad de México hasta nuestros días, al igual que sus Municipios conurbados, ha pasado por diversas circunstancias socio-económicas que le han permitido desarrollarse y alcanzar niveles óptimos para la subsistencia de sus habitantes.

Dentro de toda esta panorámica de evolución urbana de la ciudad, tiene gran relevancia paralelamente los cuerpos en cargados de la actividad de seguridad pública, buscando siempre desempeñar profesionalmente sus funciones y que se tratará de explicar en el apartado siguiente por lo extenso del tema.

Ya para la década de los noventa y debido a la diferencia de clases sociales, el resquebrajamiento del sistema político, la pérdida de confianza de los mexicanos en nuestro país; se proyecta en una pérdida de confianza en el exterior, y todos aquellos capitales invertidos en nuestro país temporalmente debido a las altas tasas de interés, se soportan bajo un error del sistema financiero, error financiero, que repercute en la sociedad a mediados del mes de diciembre de 1994, en el periodo del actual presidente de la República Ernesto Zedillo, y que trae consigo que el problema de la inseguridad pública se agudice más, en los tres ámbitos de gobierno, Federal, Estatal y Municipal; y no solo en el Distrito Federal.

José Luis Soberanes, Director del Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM, manifiesta en una entrevista por la revista proceso, que el Estado ha descuidado el sistema de justicia por falta de inteligencia o temor a perder privilegios y que los resultados se encuentran a la vista con reformas constitucionales epidérmicas, corrupción, falta de credibilidad y la posibilidad real de que la gente opte por la autodefensa, según se contiene en dicha entrevista.

Es necesario que el gobierno, los partidos políticos, los juristas y sus organizaciones, las comisiones de derechos humanos, las agrupaciones no gubernamentales que trabajan en este terreno y la ciudadanía en general, conjunten esfuerzos para concebir y llevar a cabo un amplio programa de rescate de las instituciones de procuración e impartición de la justicia, esto es una lucha contra la corrupción, la impunidad y el abuso del poder son tareas que pueden suscitar un gran consenso nacional.⁸¹

⁸¹ RUIS MASSIEU, Mario. "El dinosaurio vencido. Las Resistencias del PRI-gobierno a la democracia". Edit. Grijalbo. p. 39.

Lo anterior responde, que desde todos los rincones del país, se deja sentir la necesidad que tiene la población y que demandan con creciente insistencia seguridad y protección de las autoridades ante la progresiva ola de delincuencia que azota a nuestro país "un país de leyes". Debido a que las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia se encuentran plagadas de un sistema de corrupción e ineficacia en el desempeño de sus funciones, provocando la existencia y perfeccionamiento de bandas bien organizadas en la carrera de la delincuencia.

Manifiesta Raúl Placencia Villanueva, miembro del Instituto de Investigaciones de la UNAM, que las enormes anomalías en los órganos de justicia han provocado que la sociedad ya no crea en los órganos policiacos del Estado.

El actual presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, en su discurso de toma de posesión, reconoció el estado de inseguridad por el que atraviesa nuestro país, en virtud de que eran intolerables los asaltos a los hogares a los centros comerciales, centros de reunión e instituciones bancarias, además de el gran número de homicidios de hombres y mujeres que defienden su patrimonio, los secuestros que han proliferado en nuestro país además de la constante violación a las garantías individuales y a los derechos humanos, debido a la gravedad de la inseguridad pública, comprometiéndose el actual presidente ha emprender una honda y genuina reforma de las instituciones encargadas de la procuración de justicia.

Dentro de este rubro se puede afirmar que la inseguridad se ha ampliado y la procuración de justicia vive niveles nunca vistos de inmoralidad, ineficacia y ausencia de credibilidad social.

A medida que la crisis económica, producía sus efectos en la sociedad, al reducir el valor adquisitivo de las familias, por otra parte produce el cierre de fabricas y empresas, recortes de personal dramáticamente, afectando también al sector público a través de realizar recortes de personal administrativo del aparato gubernativo en sus diferentes áreas; provoca un alto nivel de desempleo dentro de la sociedad, situación que pone en grave amenaza cotidiana a las personas, a sus familias y a su patrimonio, ya que empieza el aumento acelerado de la delincuencia esto hace que la ciudadanía viva preocupada por la inseguridad en las calles y los sitios públicos, se acentúa la desconfianza hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública.

Como respuesta del gobierno Federal, se empiezan atender los grandes asuntos encaminados a la crisis económica, pero se olvidan de atender los asuntos que son el reclamo de la sociedad que van encaminados hacia el ladrón común, el homicida que mata por cualquier cosa, el individuo que delinque sin notoriedad, pero lastima profundamente al ciudadano, por lo que los grandes castigos, ni las nuevas leyes parecen ser el remedio y no lo han sido históricamente como una solución a la delincuencia desorganizada.

Para el mes de julio de 1996, el actual presidente de la República, toma la decisión que en virtud de que la capital del país pasa por una crisis de inseguridad además que el problema ha llegado a un extremo muy peligroso, en donde la sociedad, con justa razón se encuentra irritada, siendo esta ya un clamor popular, tomando la determinación de que elementos militares asumieran el mando de la Secretaría de Protección y Vialidad del Distrito Federal, manifestando lo siguiente:

LA ÚNICA INTENCIÓN ES TRATAR DE INFLUIR DENTRO DE LA CORPORACIÓN LOS PRINCIPIOS EN LOS QUE ESTAMOS FORMADOS COMO MILITARES, ÚNICAMENTE VAMOS A TRATAR DE TRANSMITIR LOS PRINCIPIOS DE ORDEN, LEALTAD, E INSTITUCIONALIDAD, DE VOCACIÓN DE SERVICIO, DE RESPETO A LOS DERECHOS.

Sin embargo desde otro punto de vista la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en una visita al país, observo una creciente militarización de los cuerpos de seguridad pública, esto es con 19 de los 31 Estados con mandos militares retirados o con licencia y advirtió sobre la amenaza que eso representa para los derechos humanos, ya que los militares tienen como institución, objetivos y fines totalmente diferentes a la policía, por un lado el militar tiene por función luchar, defender y destruir al enemigo, mientras la policía es proteger a la ciudadanía y su patrimonio, prevenir ilícitos.

Esta actitud del gobierno federal, va en contra de otros países democráticos ya que han rechazado el uso de las fuerzas militares en las funciones de seguridad pública, en virtud de que es fácil sacarlos a las calles lo difícil es regresarlos a sus cuarteles.

Sobre esta militarización de los cuerpos policiacos, al respecto en el mes de junio de 1996, la periodista Martha Robles del periódico Excelsior de la Ciudad de México, publica un artículo en el cual se menciona "que la historia de América Latina nos ha enseñado que

cada vez que los civiles fracasan en mantener la convivencia social y la armonía económica entre clases, surgen los militares de modos diversos en jerarquía gubernamental hasta coronar en las dictaduras, en casos extremos".⁸²

El general Enrique Salgado Cordero, anterior Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, manifestó que uno de los problemas de la inseguridad pública se debe a que los elementos de la policía, en la actualidad no se encuentran preparados adecuadamente para dar frente a la delincuencia, pero en la medida en que se fortalezca, se organice y equipe debidamente, el 50 por ciento de la inseguridad podría quedar resuelto.

Por otro lado el General Salgado, en una entrevista por la revista Gente en el mes de septiembre de 1997, manifiesta la necesidad de continuar con operativos en la Ciudad de México, en respuesta a la lucha contra la delincuencia organizada, destacando que de no continuar con dichos operativos sería caer en manos de la delincuencia, y de ser necesario podría implementarse un toque de queda en la ciudad.

La verdad es que en la actualidad el problema de la seguridad pública es una condición necesaria para la gobernabilidad y, por consiguiente, el fenómeno de inseguridad que vive la nación puede derivar en una espiral de ingobernabilidad, en la que el poder público vea amenazadas sus capacidades para cumplir con fines y solucionar los problemas nacionales.

Es evidente reconocer un abrumador rezago legislativo en la materia, la comisión cotidiana de actos ilícitos, el desempeño policial carente de métodos, de técnicas, de ética y compromiso, así como la ausencia de medidas preventivas eficaces y la impunidad de los actos ilícitos dentro del ámbito jurídico y la franca complicidad entre delincuentes y autoridades, son gravísimos aspectos de un mismo problema y en conjunto desafían a la autoridad y al Estado mismo.

El actual regente de la Ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, al tomar posesión del cargo referido, nombra como Secretario de Seguridad Pública al ciudadano "Rodolfo Debernardi, quien a prestado 26 años de servicio a las Fuerzas Armadas, con diplomado de Estado Mayor Aéreo, quien manifiesta para la revista Proceso, el 14 de diciembre de 1997, que al hacerse cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, reconoce que dicha Institución se encuentra sumida en el desprestigio y peor aún,

⁸² RUIZ MASSIEU, Mario. "El Dinosaurio Vencido". Edit. Grijalbo. 1997. p.70.

dominada por la delincuencia".⁸³ El caso es que hasta la actualidad la inseguridad y la incertidumbre que vive día con día la ciudadanía, se agudiza más y que los 36.000, agentes preventivos, 18.600 policías Bancarios y 25.000 del área operativa, siguen siendo insuficientes para poder garantizar la seguridad pública de una ciudad de casi 9 millones de habitantes.

Esta inseguridad se observa en virtud de que la ciudadanía empieza a proteger sus viviendas y su patrimonio ya que las bardas suben, se electrifican, se tapizan de vidrios rotos, de alambradas con púas; se colocan alarmas, espejos, bandas magnéticas, cámaras de circuito cerrado escondidas, bastones y trampas en los autos; se refuerzan las chapas, se cierran calles, se establecen casetas de vigilancia privadas; florece la venta de gases tóxicos, aparatos de descargas eléctricas de auto defensa, ahuyentadores; los taxistas viajan con todo y perro guardián; y mucha gente está armada. Es el temor, es la prevención.⁸⁴

Por lo que se refiere a la seguridad pública en otros Estados, se encuentra bajo el mando de militares, tal es el caso de Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León y como ya hemos visto la policía capitalina tiene mandos militares, los cuales tienen la condición de retirados o con licencia como ya se había hecho referencia, además como se ha observado en otros Estados.

Tomando en consideración lo anterior se puede observar que actualmente la capacitación y actualización de los cuerpos policiacos se encuentra a cargo del ejército; tal es el panorama que se puede observar en las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país; la Secretaría de la Defensa manifiesta que lo anterior responde a un proyecto nacional de seguridad pública en donde se encuentran involucrados todos los sectores sociales, como lo afirma Luis Manuel García Delgado, director del Centro de Adiestramiento de Cuerpos Policiales del Estado Mayor. "Lo que si es cierto, es que con militares o sin militares, los problemas de seguridad pública persisten en el país".⁸⁵

Visto el panorama anterior, el presente trabajo pretende contribuir a dar una posible solución al problema de la inseguridad pública a través de la debida preparación y formación de los futuros

⁸³ Revista PROCESO. 14 de diciembre de 1997. p. 8.

⁸⁴ RUIZ MASSIEU, Mario. nombrando a Nidia Marín, periódico Excelsior junio de 1997. p. 76.

⁸⁵ RUIZ MASSIEU, Mario. "El Dinosaurio Vencido". Edit. Grijalbo. p. 75.

elementos policiacos, tomando como punto importante aquellos elementos que prestan sus servicios en la esfera de gobierno municipal, buscando impulsar una seguridad pública que se guíe bajo los principios fundamentales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, dando verdaderas oportunidades de superación y estímulos para un mejor futuro y bienestar para su familia, que responda a las verdaderas necesidades de la sociedad, dignificando así a todas aquellas instituciones encargadas de la seguridad pública.

C) PROFESIONALIZACIÓN Y MORALIZACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Es evidente que en el transcurso de nuestra historia los cuerpos encargados de proporcionar seguridad pública a la ciudadanía han evolucionado; estos avances, siempre han sido en proporción a las demandas de la sociedad.

Cabe precisar que estos cambios se encuentran ligados, a la existencia de organismos e instituciones del Estado, encargadas de la formación y preparación de los cuerpos de seguridad pública, en sus diferentes facetas desde la época prehispánica hasta nuestros días, esto es, que desde la civilización azteca, tomada en cuenta para el desarrollo del presente trabajo; se contaba con el TEPOCHCALLI, siendo esta Institución, la escuela encargada de preparar y formar a los jóvenes guerreros, evolucionando esta figura hasta nuestros días, con la existencia de Colegios, Academias e Institutos de Seguridad pública, según la denominación que tengan; lo que si es cierto, es que con esto queda demostrada la necesidad que existe en preparar cada vez mejor a estos elementos en un marco de coordinación en los niveles de Gobierno tanto Federal, Estatal, Municipal y Distrito Federal.

El proceso de profesionalización de la policía preventiva de la Ciudad de México, se inicia con el reglamento de la guardia de policía del 22 de agosto de 1948, al imponerse como punto fundamental la obligación de instruir a todos los individuos integrantes del cuerpo de policía, desde el soldado policía hasta el comandante, dicha instrucción básica, consistía en lo siguiente:

"Conocimiento de las ordenanzas y leyes sobre respeto a las autoridades y superiores jerárquicos, normas sobre nombramiento y

separación de empleo, servicio y conocimiento de penas impuestas a los que no cumplieran con sus deberes y enseñanzas en el manejo de las armas y operaciones tácticas." ⁸⁶

Como antecedente a lo anterior se encuentran las disposiciones gubernativas del 25 de junio de 1885, que por su naturaleza, se ven obligados los oficiales de policía a instruir a los gendarmes, en el manejo de armas y en el conocimiento de las leyes y reglamentos de policía.

Pero es hasta el gobierno de Francisco I. Madero, cuando los cuerpos encargados de la actividad de seguridad pública, obtienen un gran avance en dicha materia, al acordarse favorablemente la inicia propuesta por el inspector general de policía, Mayor Emilio López Figueroa, sobre la Creación de la Escuela Policía", que poco después se denominó "Casino Escuela", siendo el primer centro social y educativo con que contó la policía del distrito federal, el cuál se encontraba ubicado en la avenida Juárez y Balderas de la ciudad de México, siendo inaugurada dicha obra el 30 de noviembre de 1912, a las cuatro de la tarde por el Presidente de la República Francisco I. Madero, acompañado en su recorrido de inauguración por el General Victoriano Huerta, Don Manuel Bonilla, Ministro de Fomento, el Mayor Emiliano López Figueroa y otros distinguidos oficiales y jefes del Ejercito Mexicano.

El Casino Escuela, contaba con tres salones de la planta baja para Escuela de Policías, y una planta alta para Casino de la misma.

Con el correr del tiempo para el año de 1923 durante el Gobierno de Alvaro Obregón, se expide el decreto No. 2,498, dando origen a la Escuela Técnica de Policías, dicha instrucción se empieza hacer cargo de la instrucción de todos los componentes de policía; la disposición establecía lo siguiente:

"Se autoriza al Gobierno del Distrito Federal para que establezca una escuela técnica de policía, en la cuál recibirán instrucción todos los componentes de la policía, en la forma determinan los programas que apruebe este gobierno".⁸⁷

La Escuela Técnica de Policía, se ubicó en la casa marcada con el No. 160 de la calle de Bucareli, Ciudad de México, contando con

⁸⁶ TORRES ESCAMILLA Juan. "Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México". Tomo II, Secretaría General de Protección y Vialidad del D.D.F. p. 95

⁸⁷ Torres Escamilla Juan. "Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México" Tomo II Secretaría General de Protección y Vialidad D.D.F. Pág. 96

destacados maestros, magistrados, jueces y agentes del Ministerio Público, que impartían sus cátedras sin recibir ninguna remuneración. Las clases eran impartidas en las comisarias, asistiendo los policías uniformados de Servicio, y los policías que integraban la inspección general.

En esta fecha surgen diversos actos de gran relevancia en la profesionalización de la policía preventiva entre estos actos se encuentran el curso especial para alumnos supernumerarios y el servicio secreto, teniendo como finalidad capacitar y formar técnicos en laboratorio criminalística e identificación criminal, este curso contó con brillantes maestros en la materia como Benjamín A. Martínez y destacados alumnos como Guillermo Bernal Iniestra, que presentó en dos tomos su tesis "Curso de Técnica Policial", este personaje prestó su servicio en el laboratorio de criminalística de la jefatura de policía y posteriormente pasó a impartir sus bastas enseñanzas a la Academia de Policía en donde se constituyó en el decano del personal docente hasta su fallecimiento en el año de 1975.

Desde que comenzó a funcionar la Escuela Técnica, dependió directamente de la inspección general de policía y en el año de 1924, mediante disposición presidencial, se crearon 100 plazas para aspirantes a "Gendarmes Técnicos" con sueldo de \$ 1.50 pesos por día. Esta erogación de haberes motivo la supresión de 50 plazas de gendarmes que tendrían sueldo de \$ 3.00 pesos diarios, con el objeto de no alterar el presupuesto oficial. Todo aspirante a gendarme, al ingresar a la Escuela Técnica, se obligaba a respetar los reglamentos policíacos y las disposiciones vigentes en este plantel.

El día 6 de enero de 1925, se expide el acuerdo, donde el Director de la Escuela Técnica de Policía se pone a las órdenes del Señor Coronel Martín F. Barcenás, con la finalidad de unificar la enseñanza policial, obligando a todo el personal asistir a los cursos; el día 1 de noviembre 1925, renuncia el Director de la Escuela Técnica Policial, el señor Profesor Iván Menéndez que para el año de 1926, dejó de organizar los cursos de perfeccionamiento.

Entre los años de 1927 a 1939, empieza una reorganización de la Escuela de Policía, abriéndose cursos para gendarmes técnicos, siguiendo con la formación de personal especializado en los laboratorios de criminalística e identificación criminal.

De 1941 a 1949, bajo el gobierno de Avila Camacho, la Escuela de Policía, sufre nuevamente una reestructuración poniendo al frente de ella al Teniente Coronel Juan Manuel González Díaz y se creó la

plaza de jefe de estudios, confiada a un Profesor Normalista de sobrada capacidad. El jefe de estudios tuvo bajo su cuidado y responsabilidad dos programas de estudio y selección de asignaturas, que prepararán a los policías aspirantes para el desempeño de sus funciones, denominados "Policías de Línea", para el día 5 de diciembre de 1942.

Los programas de estudios son revisados y reorganizados, y posteriormente seleccionados, siendo los siguientes: civismo, ética, primeros auxilios, medicina de emergencia, anatomía, fisiología, higiene, reglamentos, investigación, policiaca, identificación criminal, historia, deberes militares, instrucción militar, defensa personal y deportes.

El presupuesto destinado para 1942, fue suficiente para poder cubrir el pago de 75 alumnos numerarios, en cursos mínimos de 3 meses y atendidos por 8 profesores, en el mismo año cabe destacar que se practicaron 2,945 exámenes, siendo admitidos a 1,303 aspirantes, tomándose en cuenta para su selección el grado de escolaridad, desechándose a los aspirantes analfabetos.

Anexo a la escuela de policía, funcionó El Casino de Policía, el cuál se encontraba previsto de diversas instalaciones como vapor, peluquería, planchado, boquería, biblioteca, salón de entrenamiento y era visitado diariamente por 900 personas aproximadamente.

La Escuela de Policía para el año 1959 se encontraba integrada bajo el organigrama siguiente: un Teniente Coronel, Director, un Capitán Primero, Prefecto, 10 Tenientes Profesores, un Teniente Controlador, un Teniente Secretario, un Subteniente Dibujante, un Subteniente Mecanógrafo, un Subteniente Profesor de Educación Física, un Subteniente Bibliotecario, un Subteniente conserje, un Sargento Segundo Mecanógrafo, 2 policías instructores de educación Física, 4 policías ordenanzas y una compañía Escuela, compuesta de 135 aspirantes a policía en cursos de formación. Graduándose 484 alumnos de 1959 a 1962, remplazando a los antiguos guardianes del orden.

El día 1 de enero de 1960, la escuela de policía cambia su denominación por la de "Academia de Policía" empezando sus labores, bajo la consigna de "Dignificar al Gremio Policiaco al hacerlo más eficiente y capaz servidor de la ciudadanía".⁸⁸

⁸⁸ Torres Escamilla Juan. "Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México", Tomo II Secretaría General de Protección y Vialidad del D.D.F. pág. 101

Al surgir la Academia de Policía, se establecen los requisitos para ser integrante de la corporación, los cuáles consistían en una estatura mínima de 1.70 metros, sin calzado, certificado de instrucción primaria y licencia de chofer si quería ser patrulleros y certificado de secundaria con promedio de 9.0 si quería aspirar al servicio secreto.

Los cursos de preparación académica, tenían una duración de 6 a 8 meses, a los alumnos aspirantes se les dotaba de vestuario, equipo deportivo, alimentación y atención médica, los alumnos aspirantes permanecían internados con derecho a una franquicia semanal, ya graduados los policías, patrulleros, recibían un sueldo de \$ 1,000 pesos y los agentes del servicio secreto percibían un sueldo de \$ 1,200 pesos; esta educación policiaca se complementaba con las prácticas de crucero, con el objeto de que los novatos se familiarizaran con el vecindario.

Podemos agregar que la academia de policía, entre los años de 1962 a 1971, fue una institución de primer orden y de altos niveles morales, ya que de esta academia salieron alumnos debidamente capacitados, para preservar y mantener la tranquilidad de la ciudad y prevenirla de la peligrosidad y temeridad criminal.

En 1962 se crea el campo de entrenamiento de la jefatura de policía del Distrito Federal, contando con 35 profesores normalistas titulados de acreditada capacidad, se nombra un consejo técnico, se elabora un programa de estudios el cuál contenía las siguientes asignaturas: matemáticas, inglés, moral y civismo, geografía, derecho penal lengua nacional, historia de México, reglamento de policía, adiestramiento físico y adiestramiento militar.

Para el mes de abril de 1970, sufre nuevamente la policía preventiva del Distrito Federal una reorganización, fusionándose el Centro de Entrenamiento con la academia de policía, pero esta vez tenía el nombre de "Dirección de Educación Policiaca", para este tiempo los terrenos del parque Balbuena o Venustiano Carranza, habían pasado a pertenecer a la policía del Distrito Federal, edificando grandes instalaciones.

La Dirección de Educación Policiaca, empieza a operar con los cursos de formación y capacitación para formar policías de primera; los cursos de clases e investigadores, con base en los programas y planes creados para este fin; Para 1971 la directiva se integra por un director, un jefe del curso de formación, un jefe del curso de

capacitación y aplicación y un jefe del curso de clases e investigadores.

Nuevamente para el año de 1971, la Dirección de Educación Policiaca, cambia su denominación por la de Academia de Policía, y en 1972, recibe el nombre oficial de "Academia de Policía y Tránsito del Distrito Federal", contemplando un organigrama de la siguiente manera: Una Dirección con secretaria; una Subdirección y dependiendo directamente de ella, la biblioteca y la oficina de control de estudios; una ayudantía y servicios generales, incluyendo el servicio de peluquería, un cuerpo de alumnos, con su compañía de alumno; el personal docente; el servicio médico y un depósito.

Es quizás esta etapa una de las más importantes en el desarrollo de la policía preventiva ya que esta reestructuración produce un cambio radical en los programas y planes de estudio; ya que la academia de policía, busca formar a policías con conocimientos técnicos y humanísticos. Para tal propósito contó con una serie de material didáctico como son: manuales, diapositivas, láminas, rotativos, películas, y todo aquel material que podría servir para la profesionalización de la policía preventiva, cabe mencionar, que las películas sobre la materia policiaca fueran proporcionadas algunas por las vías televisivas y otras por la Defensa Nacional. Además se fomento las visitas y prácticas de crucero, laboratorio e criminalística, laboratorios químicos, servicio médico forense y a las comandancias.

Los cursos comprendieron entre 1972 a 1976 en los siguientes:

1. Básico de formación para policías novatos.
2. De promoción para ascenso de clases (cabos y sargentos)
3. De promoción para ascenso de oficiales (tenientes a capitanes)
4. De mando para capitanes
5. Para investigadores
6. De policía Femenil
7. Para policía bancaria e industrial
8. Superior de Mando
9. De Preparación y Capacitación del personal policiaco en disturbios civiles.
10. Prácticas de orden cerrado (áreas administrativas)
11. Psicología del Mando
12. Bombas y artefactos explosivos.
13. Técnica policiaca
14. Técnica de Patrullas y técnica de parada.
15. Especiales para motocicletas
16. Capacitaciones para oficiales de policía y tránsito

17. Capacitación de oficiales para instructores de Educación Física

18. Cursos para policías y asesorías.

La Academia de Policía, a través de este último de los cursos que se enlistan, da beneficio a diferentes entidades federativas, como son los Estados de Morelos, Guerrero, Nayarit, Michoacán, Oaxaca, Yucatán, Quintana Roo, además de realizar programas especiales para la policía judicial de Sonora, Zacatecas, Yucatán entre otros, por lo que podemos decir que el curso básico de formación, requirió de la enseñanza paramilitar y masivo; adoptando un método típico práctico, demostrativo y de conferencia, con una duración inicial de cuatro meses y que posteriormente se amplió de 6 a 8 meses, con la finalidad de formar agentes policiacos, guardianes del orden social.

Además de los cursos, se establecía un plan de estudios, lo cual comprendían las materias básicas, como reglamentos de policía, tránsito, portación de armas de fuego, armamento y tiro policiaco; nociones de derecho, relaciones humanas, adiestramiento militar, nociones de criminología y criminalística, adiestramiento físico, derecho penal, nociones de técnica y orgánica policial, urbanismo, conducción de vehículos, disturbios civiles, operaciones de tránsito; aspecto legal del servicio de policía, comunicaciones policiacas y primeros auxilios.

El cuerpo docente se encontraba integrado por 86 profesores egresados de la U.N.A.M, I.P.N., Escuela Normal de Maestros, Universidades particulares, Escuela superior de guerra, Escuela Militarizada y la Escuela superior de Educación Física.

El equipo de instructores se integraba por 27 oficiales, los cuáles tenían a su cargo, la instrucción militar, reglamentos y técnica policial.

Correspondió a la academia de policía, realizar la selección del personal aspirantes a la policía, estableciéndose los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicano por nacimiento.
- b) Estatura mínima 1.65 metros sin calzado
- c) Edad mínima 18 años y máxima de 30 años
- d) Instrucción primaria (para policía de línea e instrucción secundaria o equivalente)
- e) Para policía académico, no tener antecedentes penales.

Para efecto de tramitar la alta de los aspirantes se hizo necesario aprobar los exámenes , médico general, análisis serológico, catastro torácico, de capacidad físico y Psicológico.

Además a los alumnos aspirantes se les dotó del equipo necesario para el desarrollo de sus funciones, durante la permanencia en la academia de policía.

Las instalaciones, comprendían 15 aulas, de las cuáles una se destinó a la sala de proyecciones, el stand de tiro , una biblioteca, improvisadas canchas deportivas, una calzada de semáforos y dormitorios con baño.

Un hecho relevante en este proceso de evolución de la profesionalización de la policía preventiva del Distrito Federal, fue el decreto del 13 de enero de 1983 por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado y publicado el día 14 de enero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, donde se determina en su Artículo 5º Transitorio que a la letra dice:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto y el Departamento del Distrito Federal, en la esfera de sus respectivos ámbitos de competencia, promoverán y dispondrán lo conducente, a efecto de que se proceda a la transferencia del material y equipo que hasta la fecha estaba asignado al servicio secreto, a favor de la Procuraduría General de justicia del Distrito Federal."

Por acuerdo del día 1º de enero de 1977, el jefe del Departamento del Distrito Federal, Profr. Carlos Hank González, establece que la academia de policía y tránsito del Distrito Federal, cambie su denominación por la de "Colegio de Policía".

Posteriormente el jefe del departamento del Distrito Federal , Profr. Carlos Hank González, aprueba el proyecto para la construcción de un nuevo plantel para el Colegio de Policía y autoriza las gestiones para comprar las instalaciones de la Ex—Universidad Latino Americana, ubicada en el Desierto de los Leones.

En este mismo año, se autoriza el nuevo Plan General de Educación Policial, con los siguientes objetivos:

- Incrementar el conocimiento técnico policial y el nivel cultural, en beneficio de la sociedad.
- Capacitar a los policías y sus diferentes jerarquías.

- Dignificar a la profesión policial y hacer elementos auténticos, acreedores de la confianza, respeto, admiración y cariño del pueblo.
- Crear una nueva conciencia de servicio sobre bases de honestidad y de imagen positiva ante la sociedad.
- Constituirse en un órgano de consulta a disposición del alto mando.

El plan general de Educación Policial, comprendió los siguientes cursos:

- Adiestramiento básico profesional con servicio en unidades.
- Especialización con servicio en unidades
- Licenciatura en ciencias policiales.

Dicho plan general, pretendió otorgar el título de licenciado en ciencias policiales, (lo cuál no pudo ser posible.)

Sin embargo para el día 19 de enero de 1977, se designa oficialmente al Subdirector General de Policía y Tránsito del Distrito Federal y Jefe del Estado Mayor, General Brig. Rodrigo W. Montelongo, para que tramitara la incorporación del Colegio de Policía al Plan General de Enseñanza de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En 1978, la Dirección del Colegio de Policía, efectuó una encuesta entre aproximadamente cuatro mil ciudadanos y policías en activo, en coordinación con la Universidad Anáhuac, con la finalidad de poder establecer, el perfil y características que debería reunir el moderno guardián de la Ciudad de México

Como resultado a lo anterior, se establece el "Perfil Ideal", teniendo como punto de coincidencia que el factor indispensable debe de ser la **EDUCACIÓN** para poder crear o formar agentes con mentalidad "Urbana", el prototipo del futuro agente de la autoridad debía de conformar toda una serie de modalidades, acordes con el desarrollo social, cultural y económico de la Ciudad de México.⁸⁹

Lo anterior tendiente a la debida selección de los aspirantes a policías, denominándoseles cadetes por el alto valor moral que representan.

Para el día 12 de marzo de 1994, deja de existir la Academia de Policía, después de diversos nombres asignados para denominarse

⁸⁹ Torres Escamilla Juan. "Evolución de la Institución Policial " Tomo II Secretaría General de Protección y Vialidad del D.D.F. Pág. 139

“Instituto Técnico de Formación Policial”, que es ahora el encargado de la capacitación y profesionalización policial.⁹⁰

Teniendo los siguientes requisitos de selección para poder ingresar al Instituto Técnico:

1. Ser ciudadano mexicano
2. Notoria buena conducta y solvencia moral.
3. No tener antecedentes penales, ni estar sujeto a proceso.
4. Contar con la edad de 18 a 29 años, estatura mínima:
Mujeres 1.55 mts. Hombres 1.60 mts. someterse a exámenes médicos, (prueba de aptitud, destreza y adaptación física), ético y de personalidad necesarios para realizar actividades policiales.
5. Grado de escolaridad mínima de secundaria.
6. No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes y otras con los mínimos efectos.
7. No padecer alcoholismo
8. Haber acreditado el Servicio Militar Nacional.
9. No estar suspendido ni haber sido destituido, inhabilitado del mismo u otro cuerpo policial.
10. Para acreditar estos requisitos, los aspirantes deberán proporcionar:
 - a) Copia certificada del acta de nacimiento.
 - b) Dos cartas de recomendación relativas a su conducta y solvencia moral.
 - c) Certificado o constancia de estudios del 3° grado de secundaria.
 - d) Cartilla liberada.⁹¹

Las instalaciones del Instituto Técnico, cuentan con una superficie total del terreno de 120 mil metros de los cuáles 67 mil 500 fueron destinados a la Jardinería y 18 mil 500 al conjunto de construcciones.

Consta de un edificio de tres niveles, que forman un cuadrángulo que en el centro deja un gran “Pozo de Luz”, que constituye el patio de honor, con 550 metros cuadrados.

En el primer nivel o piso se encuentran las oficinas y locales destinados a la Dirección: a las Subdirecciones Técnicas-Docentes y Administrativa, Área de Admisión, Servicio Médico y Peluquería.

⁹⁰ Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del D.F. 1995 pág. 31

⁹¹ Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del D.F. 1995. pág. 103 y 104

En el nivel medio hay 16 aulas con capacidad de 60 alumnos cada una; cuatro salas para los laboratorios de química, física, biología y psicología; Dos laboratorios de idiomas y dos salas de proyección audiovisual; salón de actos con 600 butacas, comedor para mil personas, sub-estación eléctrica, sala de comunicaciones con una estación de radio de banda privada y onda corta, e instalaciones telefónicas interiores y exteriores: salas de máquinas y cuatro canchas de "Squash".

En el piso superior se encuentran cuatro dormitorios con 500 camas dobles tipo litera y capacidad conjunta de mil alumnos, susceptibles de ampliarse a dos mil, así como la biblioteca.

El área reúne un estadio para atletismo con capacidad de 600 espectadores, con una cancha para fútbol, adaptable a las modalidades de "Soccer" y "Americano"; caballerizas para 50 animales, destinados a la práctica de equitación, con oficinas y servicios de medicina, veterinaria, "stand" de tiro al aire libre estacionamiento, pista de atletismo e instalaciones ecuestres.

Todo lo anterior representa la primera etapa de construcción hasta la actualidad. El proyecto de ampliaciones contempladas en una segunda fase comprenden: un gimnasio cerrado, canchas de basquetbol, voleibol y tenis; "stand" de tiro bajo techo, piscina, biblioteca de mayor capacidad, casino o salón de fiestas y recepciones, lavandería y museo policiaco y criminalístico.

El programa actual de profesionalización de la policía preventiva del Distrito Federal, pretende llevar a cabo la debida capacitación y adiestramiento, necesarios para poder encausar a los aspirantes a desarrollar una carrera policial, respondiendo a las necesidades reales de la sociedad, y como respuesta a un estado de derecho.

"Por lo que se le denomina **"Programa General de Formación Policial"**, dirigido a la profesionalización del policía de manera técnica, científica, humanista y cultural, respetando los derechos humanos de los habitantes de la ciudad y el Estado de Derecho".⁹²

Este programa debe de ser integral, esto es que debe contemplar todos los aspectos que permitan la adecuada profesionalización de cada policía, técnica, científica, física y cultural, para ser un buen servidor público de la seguridad pública.

⁹² Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del D.F. 1995 pág. 102

Dicho programa se aplica por niveles y son los siguientes:

- A) BÁSICO:** comprende la capacitación elemental que permite integrarse al alumnos a la carrera policial.
- b) DE ACTUALIZACIÓN:** Este nivel le permite a los que ya forman parte de los cuerpos de seguridad, con la finalidad de transmitirles los conocimientos actuales para el buen desempeño de sus funciones.
- c) DE ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL:** Corresponde a la capacitación sobre áreas específicas para el desarrollo adecuado de la función policial. Este nivel permite otorgar a quien lo curso obtener " Título Académico".
- d) DE PROMOCIÓN:** Es el nivel que les permite a los integrantes de la policía, ascender de cargo en su carrera y contar con los conocimientos y habilidades del nuevo rango, tomando en cuenta los siguientes requisitos:
 - 1. Contar con los requisitos de ingreso.
 - 2. Formación escolar
 - 3. Eficacia en el desempeño del cargo
 - 4. Comportamiento profesional.
 - 5. Antigüedad en la corporación y jerarquía
 - 6. Conocimiento de la constitución.
- e) DE MANDO:** Este nivel es para mandos medios y superiores, permite capacitarlos para la administración y técnicas policiales.
- f) DE OFICIALES:** Permite capacitar a los oficiales para los altos grados en las unidades de policía.

Todos estos niveles se encuentran ligados a la carrera policial, y es necesario cursar todos estos niveles para poder ingresar a la policía preventiva e incluso ascender y mantenerse dentro de la institución de seguridad pública.

La ejecución de estos planes y programas de estudio se encuentran a cargo de la Subdirección Técnica, compuesta por las secciones de planes de estudio, personal docente, personal de alumnos, estudios comparados, técnicas y material didáctico, estadísticas, biblioteca, filmoteca y museo. Además de que el organigrama se compone de una Dirección, una Subdirección técnica como se hizo mención, una Subdirección Administrativa, integrada por la Jefatura de servicios, Cuerpo de Seguridad del plantel, servicio médico, servicio de alimentación, servicio de armamento, municiones y equipo; Contralor de Bienes, Servicios Generales (peluqueros,

carpinteros, pintores, sastres, etc.), el detalle general (encargada de controlar el personal, equipo, armamento y municiones), archivo.

Una comandancia que tiene a cargo al cuerpo de cadetes y alumnos con sus unidades de cadetes y de alumnos y un consejo de honor y justicia.

El plan general de Educación Policial esta integrado por cuatro áreas fundamentales que componen:

1. Técnicas policiales
2. Cultura general
3. Acondicionamiento físico
4. Instrucción militar

Dichas áreas son impartidas por profesores debidamente reconocidas dentro de cada una de sus respectivas especialidades y en sus diferentes niveles, estos permiten salidas laterales donde ubican a los elementos dependiendo la capacidad intelectual de cada uno de ellos.

Estos niveles deberán de comprender las siguientes asignaturas:

Control de disturbios civiles	Medicina forense
Balística, armamento y tipo	Técnica y tácticas de patrullaje
Mecánica y conducción de vehículos	Seguridad bancaria e industrial
Historia y orgánica policial	Relaciones Humanas
Radio comunicación	Primeros Auxilios
Vigilancia y tránsito	Criminalística
Motociclismo	Criminología
Métodos de investigación	Leyes y reglamentos
Técnica policial	Urbanismo
Explosivos	Ética
Retrato hablado	Nociones de administración
Grafoscopia y dactiloscopia	Delitos comunes y federales
Seguridad	Sociología
Sistema de comunicación	Organización y administración
Formatos	Garantías constitucionales
Psicología del mando	Sistema jurídicos penitenciales
Protección a funcionarios	Lenguajes
Información y contra información	Español
Criptografía	Inglés
Técnica del interrogativo.	Francés

Esta formación del elemento se complementa con la práctica de tiro en un stand al aire libre, adecuando al elemento a la realidad de la ciudad:

Se establecen programas de capacitación profesional a través de la impartición de cursos de especialización con la finalidad de preparar ciertos elementos en tareas específicas, como son:

1. Contaminación ambiental
2. Policía Bancaria e industrial
3. Investigación contra la delincuencia
4. Patrulleros
5. Motociclistas
6. Técnicos en seguridad
7. Información técnica policial

La preparación y desarrollo de los planes y programas de estudio, esta bajo la supervisión y responsabilidad del consejo técnico consultivo, mismo que contempla el siguiente organigrama:

1. Presidente
2. Secretario
3. Cinco miembros titulares y cinco suplentes de las áreas en:
 - a) Educación Física
 - b) Orgánica (técnica y táctica policial)
 - c) Cultura General
 - d) Lenguajes
 - e) Desarrollo Humano

Sus objetivos son los siguientes:

1. Facilitar el enfoque de impartición de la enseñanza
2. Unificar los criterios de los cursos, adecuándolos a la función de la policía preventiva
3. Aprovechar los recursos humanos y materiales

Este plan general de estudios tiene el reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública; ya que en el año de 1979, al ordenar la Directiva del entonces colegio de Policía; "El intensificar la enseñanza del policía", implantándose el sistema abierto de secundaria y bachillerato, permitiría al mismo tiempo adecuarse también al Plan General de Educación Policial, con resultado satisfactorios, al alcanzar en el nivel de especialización, el otorgamiento de título académico, en Bachillerato Tecnológico,

abriendo las puertas al policía de carrera el poder continuar sus estudios en el nivel Licenciatura, en sus diversas áreas.

Con el desarrollo del presente apartado, se ha podido observar que la profesionalización de la policía preventiva, esta dado por una serie de pasos, que han quedado marcados en la historia de la Ciudad de México, sin embargo pese a los esfuerzos, actualmente la policía preventiva carece de preparación y credibilidad por parte de la ciudadanía, pero si es evidente, que la actual preparación, a quedado rezagada, siendo la seguridad pública un factor primordial para el establecimiento del actual estado de derecho, en una de las ciudades más grandes de mundo, también hay que precisar que nuestro país constantemente sufre de campañas de desprestigio, manifestándose que los mexicanos tenemos la calidad de un pueblo corrupto, por lo que no tenemos por que auto denigrarnos, es por ello que al efecto a partir de 1985, en el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se han puesto en marcha programas tendientes a la Profesionalización y Moralización de la policía preventiva del Distrito Federal, por ello es obligación del Gobierno Federal, establecer y optimizar todos los programas tendientes a la modernización profesionalización y actualización de la seguridad pública preventiva, haciendo que cada elemento tenga la obligación de dignificar a la institución que pertenece y con ello, fomentar el respeto hacia la ciudadanía ganándose la credibilidad y simpatía de ellos.

No es posible actualmente dejar parámetros a criterio de los elementos el adoptar quedarse estancados en algún programa o nivel de estudio ya que los estragos de los fracasos actualmente los sufre la ciudadanía, se debe tomar en cuenta que la historia, en la materia que nos compete ha dejado claro que la seguridad pública es una sola y que con el correr del tiempo, los pueblos han evolucionado, hoy ciudades y de ciudades a grandes metrópolis, por lo que al quedarse estancados en niveles de aprendizaje; es tanto, como aceptar que la sociedad es estática ; por lo que en la actualidad no es posible captar una dinámica de preparación en los cuerpos de seguridad pública preventiva, impulsando aceleradamente el aumento de la delincuencia común y organizada, es tiempo de estimular a los cuerpos de seguridad pública y que dicho estímulo provoque en ellos, el dignificarlos, a través de planes y programas de profesionalización que actúen coordinadamente en los diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Una muestra de lo señalado con anterioridad son los sucesos ocurridos en el "mes de septiembre de 1985, al demostrar una vez más que la policía y el bombero saben ser heroicos y sacrificados

como los mejores del mundo, saben ser disciplinados, honestos y leales, cuando se les da la oportunidad de serlo.”⁹³

“Es sólo a través de la educación, del adiestramiento, y de una orientación en todos los niveles de mando de la corporación, el mejoramiento de los sistemas y los procedimientos, será posible elevar los niveles de seguridad pública en la Ciudad de México, y se logrará la transformación real y positiva de la policía”.⁹⁴

D) LA POLICÍA PREVENTIVA ESTATAL Y SU PROFESIONALIZACIÓN

Como se señaló en el apartado anterior, se ha destacado la evolución e importancia de la actividad de Seguridad Pública Preventiva en el Distrito Federal, siendo la primer instancia de gobierno, que ha logrado grandes avances en la profesionalización de la policía preventiva a lo largo de nuestra historia, en este marco de referencia se hará un breve análisis del referido rubro, en la instancia de gobierno estatal y los avances o retrocesos que se observan actualmente.

Ha quedado establecido que es de relevante importancia para la profesionalización policial la capacitación específica y formación de los aspirantes a ingresados en los organismos de seguridad pública. Al respecto se puede destacar en términos generales que existen en nuestro país 58 instituciones de capacitación policial de los cuáles 41 se encuentran destinados a la profesionalización de la policía preventiva.⁹⁵

Dichas instituciones, carece de textos, planes y programas, que garanticen la adecuada profesionalización de los cuerpos policiacos, como también de sus procesos de selección y formación y lo más preocupante es que carecen de programas de acción tanto a corto como a largo plazo en sistemas de coordinación con municipios y federación.

⁹³ Torres Escamilla Juan. “Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México” Tomo I Secretaría General de Protección y Vialidad del D.D.F. 1985 Pág. “E”

⁹⁴ Torres Escamilla Juan. “Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México” Tomo II Secretaría General de Protección y Vialidad del D.D.F. 1985 pág. 168

⁹⁵ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación “Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 pág. 38

Es importante señalar que el reglamento del 22 de agosto de 1948, dispone la obligación de instruir a todos los integrantes de los cuerpos de policía, al respeto dentro de los antecedentes con que se cuenta en materia de seguridad pública, se observa la constante preocupación por mantener una permanente capacitación en los cuerpos policiales a través de las contadas academias de policía; existentes en el país, lo que se hace necesaria la extensión de dicha capacitación ya que, por ejemplo:

"21 de estas instituciones académicas iniciaron en los años ochenta, en la década actual, se han abierto 2 academias más, algunas de ellas han dejado de funcionar tal es el caso de los estados de Guerrero, Campeche, Tlaxcala, Durango y Guanajuato".

Es difícil precisar los programas y planes de estudio de las instituciones en virtud de que no todas las academias, imparten el curso básico para policía.

La Duración del curso básico para policías en las academias del país muestran un promedio de 4.5 meses, que oscila entre un mes en Baja California y 9.5 meses en Querétaro, exceptuando el curso de 2 años en Quintana Roo.

En países europeos el periodo promedio de duración de los cursos básicos para policías preventivos es de 21 meses, que incluyen cursos teóricos y prácticos.

Entre los países como Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia el curso básico oscila entre 22 y 36 meses.⁹⁶

Lo anterior nos demuestra la disparidad de criterios para la profesionalización de los cuerpos policíacos preventivos, como la falta de planes y programas para su capacitación e incluso el nivel académico o de estudios para el ingreso al curso básico de formación en cada estado.

Se puede decir en base a lo anterior, que 17 academias de nuestro país establecen un mínimo escolar de ingreso, esto es que 12 solicitan secundaria, 3 requieren primaria y 2 preparatoria, mientras que el resto de las instituciones sólo se limitan a solicitar "conocimientos generales".

⁹⁶ Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación. "Programa de Seguridad Pública" 1995-2000 hace referencia "Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas". U.N.A.M. México 1994 pág. 39

Otro aspecto importante en las referidas academias de policía es el personal docente, que durante el año de 1994, se caracterizó por la participación de 606 profesores con experiencia de los cuáles 127 son policías, 99 militares, 380 civiles y 40 docentes sin perfil profesional. Para evaluar la formación y especialización de éstos, deben considerarse a 202 profesores como "técnicos o empíricos con experiencia", lo que resulta ser un personal docente con un potencial de conocimiento limitado a una experiencia laboral personal, en trabajos de prevención y del respeto y protección a los derechos humanos.

Es importante señalar que en la actualidad no existe ninguna institución, escuela, academia o centro especializado, que tenga como función la formación o capacitación del personal docente para la policía preventiva, como también no se cuenta con algún registro de estos capacitadores.

El proyecto actual de profesionalizar a las corporaciones de seguridad pública se hace necesario, ya que la mayor parte de los elementos policiacos se encuentran en un nivel escolar, sin instrucción primaria incompleta y algunos con la primaria completa, esto es que, de un promedio de 223,533 elementos policiacos, que se encuentran en los diferentes estados de la federación se encuentran en dichas circunstancias, esto representa el 55.6 % de la población participante en las corporaciones de policía preventiva.

Por lo que respecta a los elementos que se encuentran con nivel de educación secundaria incompleta y secundaria completa, es un total de 99,450 elementos, representando el 24.7 % de elementos policiacos en activo; 55,342 con preparatoria completa o incompleta que representa un 13.7 % en circunstancias similares aquellos elementos de policía que cuentan con Normal completa e incompleta que representan un total de 788 siendo un promedio de 0.19% y otro tipo de estudios que representan 23,618 elementos.⁹⁷

Se puede concluir, que la falta de coordinación en las instituciones de seguridad pública y la carencia de academias o colegios para la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública preventiva y los bajos niveles de escolaridad entre el personal policial en activo, contextualizan una serie de circunstancias que se encuentran ligadas a la función tradicional de la policía; haciéndose

⁹⁷ Datos de la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. 1994 "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000" pág. 40

notar la carencia de políticas de coordinación del Gobierno Federal en materia de seguridad pública dentro del rubro que nos ocupa. "Esto refleja la ausencia de planes y políticas bajo criterios de congruencia, sistematización o continuidad para la formación profesional regional o nacional de los policías. Incluso hay suspensión constante de cursos y un escaso presupuesto para el desarrollo de estas actividades".⁹⁸

E) IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL

Sin duda alguna en nuestros días a tomado gran relevancia e importancia, el gobierno Municipal, ya que este como célula primaria de un sistema federal de Gobierno encuentra sus bases constituciones en el artículo 115, como ya se ha hecho referencia en capítulos anteriores. Es por ello que en el desarrollo del presente tema, nos ocuparemos por señalar la gran importancia que toma la actividad de seguridad pública preventiva municipal.

Actualmente existe en nuestro país 2 mil 418 municipios en los treinta y un estado, con una gran diversas demográfica, geográfica, ética y cultural, lo que hace difícil el poder establecer criterios conjuntos acordes a la profesionalización de la policía preventiva, como son planes y programas de estudio; establecer políticas de ingreso y formación de los aspirantes a policía; este problema se agudiza más por la falla de academias y personal docente que capacite y actualice a los aspirantes e integrantes de las instituciones de seguridad pública.

El Artículo 115 Constitucional en su fracción segunda nos establece la personalidad jurídica del municipio y el manejo de su patrimonio, al igual de establecer la autonomía con que cuentan los municipios para poder emitir sus bandos de policía y buen gobierno de acuerdo con las disposiciones que establezcan las Legislaturas de los estados en su fracción tercera, nos establece las funciones que estarán a cargo de los municipios en materia de servicios públicos.

Dentro de estos rubros el que nos interesa para el desarrollo del presente tema es el indicado con el inciso H), denominado "Seguridad Pública y Tránsito", haciendo referencia al mismo se puede decir, que

⁹⁸ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000" pág. 40

de acuerdo a las leyes orgánicas municipales, emitidas por las Legislaturas locales, recae dicha responsabilidad en los Presidentes Municipales.

Dada la autonomía que se desprende de la Fracción anterior, queda en manos del Presidente Municipal el poder establecer políticas encaminadas a satisfacer las demandas de seguridad preventiva hacia sus gobernados a través de reglamentos aprobados por el cabildo municipal; la carencia de programas de profesionalización para los aspirantes a la policía municipal, hace que dentro de este ámbito municipal se presenten múltiples violaciones a los Derechos Humanos de los ciudadanos, además de incorporar a los órganos de seguridad pública a elementos de dudosa capacidad profesional y algunos con experiencia "Técnica empírica" que en otras instituciones de seguridad pública han sido dados de baja, ya sea por faltas administrativas o procesos judiciales dichos problemas se presentan en municipios conurbados a las principales ciudades de los Estados.

Por lo que se refiere a la poca profesionalización de la policía preventiva municipal se limita únicamente a la impartición de cursos de capacitación, en conocimientos de reglamentos municipales con escasos conocimientos de leyes federales y desconocimiento de nuestra carta magna, cursos que se imparten en un promedio de tres semanas a dos meses, considerando también a los elementos de seguridad pública que carecen de educación básica y que ingresa a dichos cuerpos de seguridad pública por recomendación del Presidente Municipal o Regidores y Síndicos por cuestiones políticas.

Dichas capacitaciones y cursos se aplican bajo convenios de colaboración entre Municipio y Estados, a efecto de proporcionar un mínimo de seguridad a sus gobernados y en la mayoría de los casos sin ninguna validez oficial.

Lo anterior nos indica la falta de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los órganos de los tres niveles de gobierno el Federal, el Estatal y Municipal, con lo cuál se provoca la impunidad de grupos delictivos, que no respetan fronteras, situación favorecida, además por la ausencia de planes y programas de capacitación y actualización, así como por la falta de objetivos relacionados con una real y efectiva profesionalización de los cuerpos de seguridad pública frente a una delincuencia creciente y cada vez más sofisticada.

En base a lo anterior el día 31 de diciembre de 1994, surgido de una iniciativa del ejecutivo federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma a los Artículos 21 y 73 Fracción

XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, provocando un cambio radical en materia de seguridad pública en las tres instancias de Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Dicha reforma implica también un cambio sustantivo en la concepción de la defensa social al permitir que la ciudadanía participe con los organismos de seguridad pública.

Esta Reforma Constitucional establece las bases y principios jurídicos, en que se sustenta una nueva política nacional de seguridad pública, que permite al Gobierno Federal dar un giro para combatir frontalmente a la delincuencia, pues a esa lucha se incorpora de manera muy significativa la participación de entidades y órganos de los tres niveles de gobierno, el Federal, el Estatal, Distrito Federal y el Municipal.

La reforma al Artículo 21 Constitucional en su párrafo sexto sustenta el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y a su vez abre las expectativas para que el Municipio en una forma coordinada con el estado y la federación ponga en práctica programas de profesionalización oficial a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública e inclusive a la realización de proyectos más ambiciosos basados en academias de profesionalización de los cuerpos policíacos, con un estricto respeto a sus competencias, señaladas por la misma constitución, con apego a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalización y honradez.

Para poder dar un adecuado impulso a la profesionalización de la policía preventiva a nivel municipal, se hace necesario establecer los siguientes lineamientos:

1. Mejorar la formación de los aspirantes a ingresar a los cuerpos de seguridad pública, y que sean aceptados aquellos que tengan vocación de servicios, estableciendo la capacitación permanente, para crear una nueva cultura policial, acorde con las exigencias de la sociedad mexicana.
2. Establecer un sistema de salarios adecuados y estímulos en relación con el grado de capacitación de los elementos de las corporaciones policíacas y su desempeño en el servicio.
3. Unificar un solo criterio en la organización técnica, administrativa y operacional, para todos los cuerpos de seguridad pública.

4. La creación de organismos con pleno conocimiento del área que nos ocupa, que estudie, aplique y sancione a los elementos infractores, bajo una normativa general, como son los casos de los consejos de honor y justicia.
5. Otorgar autonomía funcional a las academias de policía, para que su desarrollo y actividades no sean afectadas por los cambios partidistas en las diferentes instancias de gobierno y con reconocimiento oficial como bachillerato técnico.
6. Que los cursos impartidos por las academias de policía, unifiquen criterios en planes y programas de estudio, en cursos de formación, actualización y especialización a nivel municipal y con reconocimiento oficial que permita la superación de los elementos.
7. Establecer un sistema de ascensos, menciones honoríficas, así como todo tipo de estímulos y reconocimientos, para los miembros de las corporaciones policiales.

Bajo este contexto de referencia se hace necesario captar las necesidades reales de la sociedad, por lo que es necesario estimular la participación ciudadana en materia de seguridad pública, con la finalidad de poder establecer los adecuados planes y programas de profesionalización creando y promoviendo una educación policial adecuada a la realidad social, en los cursos como son básico de formación, actualización especialización, promoción y otros.

De acuerdo a la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, en su artículo 8º, nos establece la participación ciudadana en los organismos destinados a la seguridad pública y que a la letra dice:

Artículo 8º Las Autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

Por lo que en este marco de referencia, de acuerdo a la Ley en cita se busca a nivel municipal implementar programas preventivos de seguridad que busquen establecer una adecuada educación a la población y sobre todo dirigido a sistemas educativos para jóvenes creándoles una mentalidad cívica bajo los siguientes objetivos:

1°. Propiciar y facilitar la integración de comités de consulta y participación ciudadana e instruirlos como el instrumentos idóneo, para que la población participe corresponsablemente con las autoridades competentes en la preservación de la seguridad pública.

2° Fomentar una mayor cultura de prevención de los delitos, así como promover la denuncia de los mismos. Para poder cumplir dicho propósito, es un aspecto esencial la formación y participación de la niñez y la juventud; es por ello que se han delimitado aspectos de trascendencia en este rubro como los siguientes:

- Enfatizar en la educación de la juventud, a efecto de crear una conciencia cívica, así como el respeto a las leyes, instituciones y símbolos de nuestra nación, con la participación de las actividades educativas.
- Proponer en los libros de texto gratuito, se incluyan programas de prevención del delito, fomento al deporte y de respeto a los derechos humanos y de terceros.
- Instrumentar programas de rechazo a las drogas y denuncias de violencia, orientado hacia los niños y juventud de nivel primaria y secundaria, en busca de la prevención de drogadicción, alcoholismo y pandillerismo, siendo uno de los medios para lograr este objetivo la participación de los profesores, que podrán coadyuvar en la ejecución de programas de seguridad pública, integración familiar, etc.
- Exhortar a los padres de familia para que brinden una mayor atención a sus hijos tratando de darles una mejor educación basados en los principios y valores de convivencia, armonía y el respeto al principio de legalidad.

3°. Coadyuvar para que los tres Órdenes de Gobierno, sobre todo el municipio, establezca, ejecute y evalúe programas específicos de seguridad pública en comunidades, barrios, colonias, unidades habitacionales, etc., para la adopción de acciones de prevención del delito, tales como: vigilante nocturno, conductor designado, juntos por mi barrio, alarmas comunitarias, vigilantes voluntarios, patrullas juveniles, policía de barrio, etc. infinidad de programas.

4°. Realizar reuniones regionales e intermunicipales de evaluación en materia de seguridad pública, en las que participe la ciudadanía, sus autoridades y las instancias competentes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

5° Dar a conocer a toda la ciudadanía los planes y programas generales, como también las leyes y reglamentos en vigor sobre materia de seguridad pública.

6°. Procurar una mejor comunicación entre los municipios, el estado y la federación, dentro de sus corporaciones policiacas, procurando que dichas autoridades sean integrantes de las mismas comunidades que tengan compromiso con la ciudadanía.⁹⁹

De esta manera se estaría implementando un amplio programa de prevención de delitos desde el aspecto educacional y cultural de la ciudadanía.

El proyecto de Profesionalización Municipal es amplio, es por eso que deben buscarse mecanismos que permitan asignar mayores recursos en forma directa y oportuna a los municipios, para el fortalecimiento de la infraestructura de la seguridad pública, a través de la adquisición, de equipo de computo, instalación y funcionamiento de módulos de vigilancia, armamento y demás equipo que permita optimizar la función de seguridad pública.

De igual manera buscar el fortalecimiento del financiamiento a programas de prevención de delitos, como también propiciar que los recursos para los municipios en materia de seguridad pública, se destinen de acuerdo con el número de habitantes, extensión territorial e índice delictivo.

En relación a lo anterior en el año de 1997, se destinaron recursos especiales por mil 905 millones de pesos en el presupuesto, para apoyar los esfuerzos de seguridad pública de los gobiernos estatales y municipales.

La propuesta para este año, ante la H. Cámara de Diputados ha sido de 2 mil 721 millones de pesos, que representa un total invertido en esta materia directo al sistema nacional de seguridad pública del 27% más que en el año 1997, por lo que de acuerdo a la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública en su artículo 10, es necesario aplicar recursos económicos a los municipios de los cuáles podrán ser destinados a la profesionalización de los cuerpos policiales, y que a la letra nos dice:

Artículo 10. La Coordinación comprenderá las materias siguientes:

⁹⁹ Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo "Carpeta Informativa Sistema Nacional de Seguridad Pública" Vól. 2 1997 Pág. 27-28

IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto.

De esta manera surge la necesidad de profesionalizar a los cuerpos de policía municipal, a través de academias policiales que permitan abrir las expectativas de superación y también sirva de instrumento para poder renovar a sus integrantes, a través de planes y programas de estudio teóricos, prácticos, con pleno conocimiento de las garantías individuales, leyes y reglamentos actualizados de manera profesional con apego a sus funciones, salvaguardando así los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

F) PROYECTO DE CREACIÓN DE ACADEMIAS REGIONALES DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL PARA LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL

Ha quedado demostrado en el desarrollo del presente trabajo, la necesidad que existe en profesionalizar a la policía preventiva municipal; ya que esta, en particular carece de una preparación acorde con las funciones que desempeña, y aún más, en el repercuten las deficiencias y carencias de un sistema de gobierno Federal y Estatal; al no canalizar los planes y programas que unifiquen un sistema en materia de seguridad pública que permita garantizar la convivencia armónica y pacífica de la sociedad. Buscando alternativas de superación para los elementos policiacos, dignificando así a sus instituciones.

Lo que si es claro, es que sólo a través de la educación profesional se podrán elevar los niveles de seguridad pública y podrá lograrse, una transformación real y positiva de los cuerpos policiacos.

Hoy en día se abre una expectativa para poder dar solución a estos problemas que han mantenido a las instituciones de seguridad pública unidas en el desprestigio.

Lo anterior encuentra fundamento jurídico en los artículos 21 párrafos 6° y 5° y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el primero de los artículos citados nos establece dos nuevos conceptos, nos señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios,

en los respectivos ámbitos de competencia que les señala la propia Constitución. De forma que ahora se concibe a la seguridad pública, no sólo como una obligación de la autoridad, sino como una función del estado, donde todos los órdenes de Gobierno y todos los sectores de la sociedad tienen un espacio de participación y corresponsabilidad con un fin común, que es la seguridad pública, al final del citado párrafo se establecen los principios fundamentales que habrán de regir la actuación de todas las instituciones policiales: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En el segundo concepto se introduce la coordinación entre entidades; así queda ordenado en el párrafo sexto del citado artículo y se preceptúa de la manera siguiente: "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".

Por otro parte la fracción XXIII del Artículo 73 de nuestra constitución contempla una nueva redacción que enumera las facultades del Congreso de la Unión; quedando dotado de forma explícita con la facultad siguiente:

"Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de Seguridad Pública; así como la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal."

"Así se destaca de manera sobresaliente a la coordinación como método de acción para enfrentar los graves niveles de delincuencia que padecemos y se sientan las bases y principios para una verdadera profesionalización de los cuerpos policiales, que permitan superar el rezago histórico que en muchos aspectos presentan estas corporaciones".¹⁰⁰

En este plano de coordinación el municipio se manifiesta como la expresión de gobierno más próxima a los intereses de la comunidad, también tiene un papel fundamental en este nuevo esquema, pues, una de las principales atribuciones es la de prestar el servicio de Seguridad Pública para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de derecho. La reforma al Artículo 21 Constitucional, no vulnera esa

¹⁰⁰ Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo "Carpeta Informativa". 1997 Pag. 1-2

atribución municipal consignada en el Artículo 115 Constitucional, sino que ahora extiende la función hacia las demás entidades componentes del Estado Mexicano.

Es por ello que se hace necesario la creación de academias de policía, que capaciten profesionalmente a los integrantes de las instituciones encargadas de proporcionar seguridad pública en los municipios. Considerando la gran diversidad demográfica, geográfica, étnica y cultural, es preciso regionalizar dichas academias con la finalidad de proporcionar fácil acceso a los aspirantes a esta carrera policial, así mismo pudiera contemplarse la instalación de estas, en cabeceras municipales o cabeceras de distritos electorales, con el afán de allegarse de mejores recursos que facilite la adecuada permanencia de estas instituciones y adquirir instalaciones acordes a las necesidades de la misma carrera, como son:

Stand de tiro, bibliotecas, canchas deportivas, salones de estudio, laboratorios, auditorio, comedor, baños oficinas administrativas, depósitos, dormitorios, auditorio para conferencias y sala de proyecciones, boletería, peluquería y demás instalaciones que se requieran para la satisfacción de las mismas necesidades que demande la carrera policial, en fin instaurar y desarrollar la carrera en cuestión, mediante la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad pública.

Las academias de policía regionales deberán practicar acciones coordinadas en respuesta al Artículo 21 y 73 Fracción XXIII, que serán encaminadas a efecto de unificar los requisitos y procedimientos de reclutamiento, selección ingreso, capacitación permanencia, promoción, depuración, evaluación y dignificación de los integrantes de las policías en el ámbito municipal, actuando coordinadamente con el Estado y Federación en el caso que nos ocupa de la policía preventiva, auxiliar y de tránsito, estos por ser la primera línea de acción del Gobierno ante la ciudadanía, bajo los principios fundamentales de respeto a la soberanía de los Estados, autonomía de los municipios y corresponsabilidad entre poderes en materia de seguridad pública.

Con la finalidad de poder realizar planes y programas de estudios y unificar el criterio de la preparación profesional, es posible incorporar dichas academias a los planes de estudios establecidos por la Secretaría de Educación Pública, ya que dicha Secretaría ofrece en su panorama de carreras a nivel bachillerato tecnológico las carreras de:

- Policiología
- Administración Policial
- Policía Preventiva

Como características de la carrera se puede decir que se encuentran incorporadas a la Dirección General de Bachillerato Técnico y Dirección General de Educación Tecnológica Industrial, esto permite abrir un abanico de posibilidades a los jóvenes aspirantes a ingresar a la carrera, ya que además de cursar una carrera técnica profesional en el área de seguridad pública, cuenta con un reconocimiento oficial de estudios a nivel medio, esto es al concluir sus estudios de bachillerato técnico permite al estudiante continuar con estudios profesionales con un reconocimiento oficial por la universidad nacional Autónoma de México o al Instituto Politécnico Nacional, o alguna Universidad con planes de estudios incorporado a la S.E.P.

Lo anterior permite una dinámica de opciones de ingreso a nuevos aspirantes a cursar la carrera policial, dando alternativas para poder sanear a los cuerpos policiales y captar al personal con verdadera vocación.

Estos planes de estudios permiten la actualización de los programas educacionales por niveles proporcionando alternativas para que los alumnos de la carrera policial puedan obtener los siguientes cursos:

- a) Básico de Formación
- b) Actualización
- c) Especialización
- d) Promoción
- e) Mando
- f) Oficiales.

Además de poder incorporar a las Academias Regionales de Capacitación Profesional, a nivel municipal, se establece un solo criterio en la formación profesional de los integrantes de los cuerpos policíacos a través de los planes y programas de educación, incorporados a la Secretaría de Educación Pública.

Lo anterior permite que el policial egresado de las academias regionales, preste sus servicios de seguridad pública en su municipio, teniendo la expectativa de proporcionarlos a nivel estatal o federal, en virtud de que cuenta con una carrera profesional en seguridad

pública que le permite desarrollarse ampliamente en cualquier lugar de la entidad federal.

Es importante señalar en este rubro que el personal egresado de la carrera policial cuente con la expedición de cédula profesional que le otorgue la calidad de Técnico Profesional, con la cuál pueda acreditar oficialmente los conocimientos en la carrera de seguridad pública.

Considerando todo lo expuesto anteriormente y en respuesta a lo establecido por el Artículo 21 y 73 Fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propuesta de Academias Regionales de Capacitación Profesional para la policía preventiva municipal deberán apegarse en su desarrollo y actividad a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez además de estar incorporadas a la Secretaría de Educación Pública, deberán trabajar coordinadamente a través del sistema nacional de seguridad pública, esto es tomando en cuenta la publicación del día 11 de diciembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación por el cuál se pone en vigor la "Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública".

Por lo que todos los integrantes de las academias propuestas en el presente trabajo deberán cumplir con las siguientes funciones:

1. Todos los integrantes de las academias deberán actuar con un estricto apego a derecho, respetando siempre las garantías constitucionales.
2. Proporcionarán auxilio a las personas que se vean amenazadas por algún peligro, como también prestarán sus servicios a las víctimas de algún delito, y proporcionarán protección a los bienes de las personas, y su actuación será proporcionada con un espíritu de profesionalismo.
3. Cumplir sus funciones con estricto apego a derecho, sin distinción de razas, credo, sexo o cualquier factor que pudiera afectar su imparcialidad.
4. Queda totalmente prohibido utilizar medio de tortura o sanciones crueles e inhumanas aún bajo ordenes superiores.
5. Deberán observar en todo momento disciplina y respeto hacia los ciudadanos tiene estrictamente prohibido limitar indebidamente la libertad de los ciudadanos en el servicio de sus derechos.

6. Tiene estrictamente prohibido solicitar prestaciones a los particulares, en cumplimiento de sus actividades o participar en algún acto de corrupción.
7. Tiene prohibido detener alguna persona sin los elementos jurídicos que lo justifiquen en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.
8. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas, hasta en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente.
9. Participar en operativos de seguridad pública acorde a sus funciones coordinadamente con otras corporaciones policiales, como brindar apoyo dentro de un marco jurídico.
10. Obedecer a sus mandos jerárquicos, dentro de un plano de respeto y cumplimiento, siempre y cuando dichas disposiciones no contravengan a las leyes.
11. Conservar en secreto toda aquella información o conocimientos de asuntos de los cuáles conozcan en el desempeño de sus funciones, con las excepciones que la ley establezca.

Es de precisarse que las funciones establecidas se encuentran ya ligadas a todo un proceso histórico de selección y adecuación a la actividad de seguridad pública, que culminan hasta nuestros días, proporcionando mejores alternativas en materia de seguridad pública al establecerse el sistema de coordinación en el rubro que nos ocupa.

En circunstancias similares se encuentran hoy en día en proceso de evolución la profesionalización de la policía preventiva municipal, por lo que, en respuesta a la ley ya mencionada, abre las expectativas para que el municipio pueda alcanzar niveles óptimos en materia de seguridad pública a través de la profesionalización a sus cuerpos policíacos.

La actuación de las academias regionales tendrán como objetivo primordial alcanzar niveles óptimos de capacidad, profesionalización y eficacia para todas las corporaciones de Seguridad Pública en el país, esto es que adoptaran formas de trabajo coordinadamente con otros Municipios, Estados y Federación, con la finalidad de proporcionar la debida profesionalización a los elementos de policía.

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 24, señala que para todo el personal que integra las corporaciones de seguridad pública preventiva y aspirantes, la carrera policial, tendrá carácter de obligatoria y permanente, para tal efecto deberá instrumentarse dicha carrera coordinadamente dentro del ámbito de cada una de las competencias, Federación, Estado y Municipios, por lo que da la expectativa para poner en marcha la creación de academias regionales de capacitación profesional dirigido a la policía preventiva municipal, mismo que a la letra dice:

Artículo 24. La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerán con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las instalaciones Federales, Estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad, agregándose a este marco de dignificación las academias de Profesionalización Municipal Regional.

Dentro de un marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reviste igual importancia el comportamiento ético de los cuerpos policiales y para tal efecto, la moralidad policiaca, como principio de vinculación en la determinación de la conducta policial, debe entenderse como uno solo en los diferentes cuerpos policiacos, no importando jurisdicción o competencia de la actuación de cada uno de ellos y es imperativo categórico en el comportamiento del policía.

La ética policial, está enraizada en los valores de la identificación nacional, de la cultura e historia de la patria, del honor, honestidad, eficiencia, profesionalismo, sacrificio y alta vocación de servicio.

Por lo que podemos decir que la policía de nuestro país en general no es producto de otras cultural. Los valores de fortaleza y sacrificio de la sociedad mexicana, son representativos del ser mexicano y debe ser punto de referencia del comportamiento policial.

Tal y como se hizo mención en el capítulo primero del presente trabajo, al exponer las funciones de seguridad pública como lo hacían el tlayacanqui, el tequitlatos y el topille, quiénes sus funciones pueden describirse como preventivas y judiciales, su actuación no estaba desligada de los valores de la sociedad azteca, sino al contrario, eran asumidos como normas de conducción anterior, por lo que era un verdadero reflejo de su raza y de su cultura.

Las academias propuestas en el presente trabajo, buscan también crear valores de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, con pleno conocimiento de que estos sólo se logran a través de la adecuada educación y formación de verdaderos guardianes del orden público, con la adecuada aplicación de planes y programas de estudio.

De esta manera se pretende avanzar en la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, creando una auténtica carrera policial, que otorgue remuneraciones y prestaciones sociales acordes con la importancia y el riesgo de su labor.

G) ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

A lo largo del presente trabajo, ya se han hecho mención de algunos ordenamiento jurídicos, sin embargo podemos afirmar que como célula primaria que da vida y dinámica a toda una estrategia jurídica en materia de seguridad pública en el Ramo de la Policía Preventiva es sin duda la iniciativa de Ley del 31 de diciembre de 1994 publicada en el Diario Oficial de la Federación por el cuál sufren modificaciones los Artículos 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en especial los Párrafos 5° y 6°, al establecer que la Seguridad Pública compete al Gobierno Federal, Estados, Distrito Federal y Municipios, al igual que integra el sistema nacional de seguridad pública en su último párrafo. Por otro lado se modifica el Artículo 73 Fracción XXIII del mismo ordenamiento jurídico, por el cuál se otorgan facultades al Congreso de la Unión "Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública".

Al igual sin duda alguna toma importancia el Artículo 115 de la Constitución Política, en sus Fracciones I,II y III, al establecer que "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de

Gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial al municipio libre, conforme a las bases siguientes:

En su fracción primera se establece la forma de integración y función de los ayuntamientos a través de Presidente Municipal, Regidores y Síndico, tanto propietarios y suplentes al igual las formas de la desaparición de los mismos a través de las legislaturas locales. En su Fracción Segunda establece la personalidad jurídica del municipio y su anatomía para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. En su Fracción Tercera establece sin duda alguna los servicios públicos que tiene a su cargo como el indicado en el inciso h) denominado Seguridad Pública y Tránsito, que en el presente trabajo toma mayor relevancia.

De acuerdo a la reforma al Artículo 21 Constitucional, en sus Párrafos 5° y 6°, se expide la "Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", publicada en el Diario Oficial del 11 de diciembre de 1995, misma que reglamenta en el capítulo III, denominado "De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales", contemplado del Artículo 22 al Artículo 24 de la Ley en cuestión, tiene como puntos fundamentales los siguientes:

Artículo 22.-Norma la actuación de todos los integrantes de los cuerpos policiacos hacia los ciudadanos.

Artículo 23.-Establece criterios generales para ingreso, selección, formación, capacitación adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio; así como su evaluación.

Artículo 24.- Establece el carácter de obligatorio y permanente la carrera policial. Instrumentando a la Federación, los Estados, Distrito Federal y Municipios en la esfera de las competencias y coordinadamente busquen los planes y programas adecuados para dicho fin.

En este contexto jurídico se puede observa dos ámbitos bien delimitados el primero por el Artículo 21 Constitucional que establece la función de seguridad pública como una responsabilidad del Gobierno Federal en sus función de seguridad pública como una responsabilidad del Gobierno Federal en sus diferentes niveles o

instancias de gobierno, por el cuál debe garantizar la protección y seguridad a los individuos a través de sus diversos elementos de gobierno como son sus ordenamientos jurídicos.

Desde otro punto de vista jurídica el Artículo 115 Constitucional nos establece una institución jurídica Administrativa, particular del nivel de Gobierno Estatal y que tiene por objetivo satisfacer necesidades públicas esenciales, básicas o fundamentales.

Tomando en consideración lo anterior, es necesario llevar a cabo una revisión integral que permita homologar criterios jurídicos en los tres niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal con la finalidad de garantizar la profesionalización de todos los integrantes de los cuerpos policiacos; inducir y promover las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública.

“Como también desarrollar normas y programas específicos en materia de administración, planeación, control y supervisión para profesionalizar y optimizar las funciones de los miembros de las instituciones de seguridad pública, incluyendo una valoración de mayor severidad para sancionar sus conductas delictivas”.¹⁰¹

A la luz de los preceptos jurídicos que se han analizado, cabe destacar la importancia que para la seguridad pública en el ámbito municipal posee, sin lugar a dudas, la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, ya que muchos de estos cuentan con reglamentos deficientes u obsoletos; por ello, se hace necesario llevar a cabo la actualización de los mismos.

Los bandos de policía y buen gobierno, al igual que los reglamentos municipales, no deben de ser estáticos, sino que deben incluir la posibilidad de adaptarse a las nuevas necesidades socioeconómicas y culturales de los municipios y sus necesidades, por lo que deberá tomarse en cuenta para su actualización y adecuación los siguientes conceptos:

1. Agilidad: Un bando de policía y buen gobierno deberá ser preciso y claro.
2. Simplificación: El bando deberá comprender únicamente los temas necesarios, breve, y conciso.

¹⁰¹ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación “Programa Nacional de Seguridad Pública” 1995-2000 pág. 67

3. **Justificación jurídica:** Deberá de manifestar de forma general y obligatorio, los actos, hechos y situación, que determinen las leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos.
4. **Control legal o principios de legalidad:** El bando es la manifestación detallada y explícita de la legislación local y federal, por lo que su existencia se hace necesaria para poder establecer un gobierno de derecho municipal.

Lo anterior puede ser de gran utilidad para los Ayuntamientos a efecto de emitir reglamentos de tránsito y seguridad pública de los municipios, adecuados a una realidad social, en el entendido de que preservar la seguridad pública es un que hacer común, que no es privativo únicamente de la policía preventiva, sino que es un objetivo al que debemos contribuir con nuestra aportación todos los miembros de la sociedad.

H) POLICÍA DE CARRERA

Las academias de policía propuestas en el presente trabajo tiene como principal función profesionalizar a los cuerpos encargados de la difícil tarea de Seguridad Pública Preventiva, a través de un sistema de coordinación con el Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

Lo importante de esta profesionalización, es crear verdaderos guardianes del orden y que su actuación se encuentre en todo momento ligada a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Es por esos principios, la necesidad de crear la carrera policiaca por primera vez por medio de un sistema que unifique los criterios en materia de seguridad pública en todo el país, asumiendo el Gobierno Federal la responsabilidad, a través de acciones directas, a efecto de proporcionar un mínimo de seguridad a la ciudadanía.

Actualmente la policía preventiva municipal, se encuentra la mayoría de ella con niveles nulos de preparación, esto representa deficiencias en el desempeño de sus funciones, lo anterior por la falta de planes y programas que permitan optimizar su función.

La carrera policial impartida en las academias propuestas, permiten elevar el nivel de educación de los elementos de la policía

preventiva municipal, para que éstos al ingresar a dichos organismos de educación, tengan la opción de cursar una carrera en el área de seguridad pública, a nivel oficial es decir, poder obtener título o certificado de terminación de estudios a nivel bachillerato, abriendo la expectativa de cursar alguna carrera profesional, y al término de esta poder ejercer dicha carrera dentro de los organismos de seguridad pública y seguir posteriormente actualizándose a través de cursos de capacitación.

Estas expectativas dan origen a un sistema integral de promoción, el cuál incluye un esquema de mejoramiento salarial que estimula la profesionalización, la actualización y el arraigo a las instituciones de seguridad pública al tiempo que promueve una mayor participación de los integrantes de los cuerpos de la Policía Preventiva.

Por lo que se hace necesario elevar la educación de los cuerpos policiacos mediante reconocimientos e impulsos a la profesionalización de los mismos.

Todo este sistema de profesionalización tendrá como punto de culminación la creación de verdaderos **POLICÍAS DE CARRERA** que sean los portadores de los principios básicos de la función policial, siendo la principal dignificar a las instituciones en seguridad pública, recobrando la confianza y credibilidad de la sociedad.

En virtud de que la profesionalización de la policía preventiva, es una de las alternativas para poder lograr nuevamente que la ciudadanía recobre la credibilidad en las instituciones de seguridad pública, es necesario la creación de academias de capacitación policial preventiva a nivel municipal dada la carencia de estas, por lo que el presente trabajo propone la creación de las referidas academias, haciendo llegar la profesionalización a todos estos; creando planes y programas de estudio con validez oficial, ya que, la historia en materia de seguridad pública preventiva en México, nos ha demostrado la experiencia y necesidad de crear a policías de carrera, y esto se logra a través de la profesionalización y creación de centros de estudios especializados.

Considerando el alto costo que representan las academias y la gran diversidad de municipios en nuestro país, sería imposible establecer en cada uno de ellos una academia que cumpla con todo un perfil profesional, (independientemente de las circunstancias de cada municipio como son los factores, de índices de delincuencia, explotación demográfica, recursos económicos, (municipales) y una serie de características de los municipios) se propone que las

academias se encuentren ubicadas en cabeceras municipales, o cabeceras de Distritos, esto, en municipios que cuenten con un perfil económico que permitan proporcionar las instalaciones y medios para poder establecer dichos centros profesionales, al igual detener la Facultad de allegarse de recursos de la federación a través del Plan Nacional de Seguridad Pública, permitiendo la participación de poder profesionalizar a los cuerpos policiacos de municipios conurbados a éstos, formando verdaderos policías de carrera con reconocimiento oficial permitiendo crear programas de estímulos económicos que les permitan sus ascensos dignamente dentro de sus corporaciones abriendo un abanico de posibilidades para ejercer alguna otra profesión, sistematizando los procesos de renovación de sus integrantes.

Lo anterior con un estricto apego a la luz del párrafo 5° y 6° del Artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al Artículo 115, Fracción I, II y III del mismo ordenamiento, en coordinación a la ley general pues establece las bases en coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

“Es sabido que, con el correr de la historia, nuestro pueblo a podido superar todas las adversidades políticas, sociales, económicas y culturales, por lo que, hoy más que nunca, tenemos que creer en nuestras instituciones, siendo la educación el punto de equilibrio entre éstas y la calidad moral y humana de sus integrantes”.

A. ALEJANDRO BAUTISTA CADENA

COMENTARIOS

Durante el desarrollo del presente trabajo, se ha realizado un breve análisis sobre la evolución del municipio en México hasta nuestros días.

En este proceso de evolución se han expuesto las adversidades que tuvieron que pasarse para que pudieran reconocerse las primeras instancias de autoridades político-administrativas, así como las facultades de las cuáles se encontraban investidas, en funciones de derecho público, de prestación de servicios, de satisfacción de necesidades sociales, a la vez que garante del orden público y medio eficaz de impartición de justicia dentro de su ámbito territorial.

Tomando en consideración como parte importante de este proceso la consolidación y creación del actual artículo 115 Constitucional el cual rige la vida y actividad del municipio. Es de resaltarse la Reforma Constitucional de 1983, por la cuál el municipio toma un nuevo enfoque; exponiendo en primer plano las facultades, funciones y autonomía del Municipio para emitir sus propios ordenamientos jurídicos con sujeción a las leyes locales y federales, así como también la importancia que toman sus autoridades político-administrativas, refiriendo al Presidente Municipal, Regidores y Síndico, y las comisiones asignadas, entre las que se encuentra la de seguridad pública.

Se expone un desarrollo del régimen de policía, como parte fundamental, de la actividad del Estado con la finalidad de establecer la importancia que tiene proporcionar seguridad pública a la sociedad, a través de conceptos, funciones y derechos de los integrantes de los cuerpos policiacos, dicho análisis siempre encaminado hacia los cuerpos de policía preventivos, se toma en consideración el Artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando en el párrafo primero dos tipos de policías una judicial y otra administrativa, siendo esta segunda, objeto del presente trabajo.

Se exponen de manera breve los derechos y obligaciones del policía, los cuáles se encuentran considerados como ordenamientos jurídicos fundamentales, consagrados como garantías individuales, en nuestra Constitución Política. De igual manera el derecho que tienen en la prestación del servicio y la responsabilidad de los mismos, que puede recaer en dos ámbitos, penal y administrativo, en el primero se

establecen procedimientos aplicables al delito cometido; en el segundo, procedimientos administrativos con la aplicación de sanciones disciplinarias, analizándose éstas últimas por la importancia que tienen.

En el mismo rubro se establece la facultad de la cual está investido el Estado, en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, para efecto de crear leyes, que regulan las libertades de sus gobernados y garantizar la seguridad pública.

Tomando en consideración al Estado como el órgano supremo para regular y limitar la actividad de los particulares a través de ordenamientos jurídicos, dicha facultad consagrada en la Constitución Política, toma relevancia en los artículos 21, 73 Fracción XXIII y XXX y 89 Fracción I del ordenamiento jurídico en mención.

Sin duda alguna se destaca la institucionalidad que ha tenido siempre la función de seguridad pública preventiva, en la historia de nuestro México; tomando en consideración al Distrito Federal, como la entidad del Gobierno Federal que ha demostrado tener grandes avances en el desarrollo y evolución de dicha función.

Se plantea un marco de referencia de la problemática social actual en la Ciudad de México y el crecimiento de la ciudad y los municipios conurbados a ella, los factores que de alguna manera influyeron en el incremento de la inseguridad pública en el país, implementando el Gobierno Federal en coordinación con los gobiernos Estatales y Municipales, programas de capacitación y control, por medio de mandos militarizados, como es el caso de la Ciudad de México.

Dentro del mismo rubro de profesionalización de la policía preventiva, se expone el proceso histórico que se ha seguido en la Ciudad de México, como célula primaria y de avances relevantes en la materia, destacando las primeras figuras encargadas de la seguridad pública hasta su institucionalidad, haciéndose mención sobre la inseguridad que se vive actualmente en todo el país y las medidas que el actual gobierno federal ha tenido a bien tomar, sin embargo, faltan más acciones directas y decisivas para poder combatir la delincuencia organizada y desorganizada.

El presente trabajo toma en consideración de manera breve dentro del rubro de la profesionalización de la policía preventiva del Distrito Federal, las diversas Academias de Policía que han existido en el correr de la historia de la Ciudad de México, hasta el actual

Instituto de Formación Policial, ubicado en el camino al Desierto de los Leones en México Distrito Federal; siendo un punto importante en la historia de la profesionalización de estos elementos preventivos, el poder adquirir título o certificado como policías técnicos y tener la opción de continuar estudios profesionales.

Sin embargo, la preparación actual, no cumple con las verdaderas necesidades que demanda la sociedad e incluso, a nivel Estatal se ha sufrido con cierres de Academias de profesionalización en seguridad pública, dichas acciones responden a la mala administración de los gobiernos por falta de recursos económicos, aunado a la falta de planes y programas de estudios en la preparación de los policías, siendo deficiente esta preparación a nivel Estatal.

En el nivel de gobierno Municipal, se plantea la falta de preparación profesional de los cuerpos de seguridad pública preventiva y el problema que afronta al contratar elementos policiacos de dudosa reputación, que han sido dados de baja en otras instituciones de seguridad pública; dichos problemas surgen por la falta de planes y programas que unifiquen un solo criterio y que actúen de manera coordinada en los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, dando como resultado que la carencia de estas acciones se manifieste en perjuicio de la sociedad actual.

Es por ello que el presente trabajo pretende dar una posible solución a este problema de actualidad, profesionalizando a los cuerpos de seguridad pública preventiva a nivel municipal a través de academias regionales, que tengan por función profesionalizar a los elementos de diversos Municipios.

Lo anterior, responde a la gran dificultad que resulta en la actualidad, para establecer academias en cada Municipio, ya que representa un costo económico muy elevado, además de que no todos los Municipios cuentan con una infraestructura adecuada para llevar a cabo la aplicación de programas de profesionalización, sin embargo, es posible establecer estas academias a nivel regional, asentadas en los municipios que cuenten con los recursos necesarios para poder operar estos proyectos, es por ello que se propone su establecimiento en cabeceras de Distrito, con el afán de allegarse de mayores recursos, apegados a un marco jurídico al amparo de los artículos 21, 73 fracción XXIII y 115 fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Interactuando las mismas, en un programa de coordinación, siguiendo planes y programas de estudio y acción, con criterios unificados que permitan recuperar la credibilidad de las instituciones

de seguridad pública, logrando así, la dignificación de sus integrantes, permitiendo cumplir con los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Con todo lo anterior, los egresados de las academias de policía contarían con plenos conocimientos oficiales a nivel de bachillerato técnico que les permita cursar una carrera profesional y tener alternativas en el desarrollo de su actividad, dentro y fuera de las instituciones de seguridad pública preventiva, considerándose como verdaderos policías de carrera, que respondan a las necesidades reales de la sociedad, permitiendo a los elementos obtener verdaderos estímulos económicos para su propia superación.

CONCLUSIONES

1.- La gran Tenochtitlan era una confederación de tribus México, Tlacopan y Texcoco, fundada por el año de 1324, con un grado muy avanzado en su organización política, administrativa, económica y social, teniendo como base al calpulli como forma de Municipio primitivo, sustentado en la actividad agrícola, unidos por lazos de parentesco.

2.- En grado superior de organización se encuentra el consejo formado por ancianos, con una forma bien definida en la actividad administrativa, política y judicial, teniendo como autoridad suprema el Tlatoani, auxiliado de diversas autoridades administrativas, entre ellas los llamados "TOPILLES", encargados de la función de seguridad pública.

3.- El 13 de agosto de 1521, cae la gran Tenochtitlan y el 22 de abril de 1519 se funda el primer Ayuntamiento a la usanza del Derecho Español.

4.- El primer cabildo Español se conforma de dos Alcaldes ordinarios, cuatro Regidores, un Alguacil Mayor, un Capitán de entradas, dos Alférez reales y un Escribano, se implementa la existencia de cabildos indígenas, que desaparecen poco a poco, al crearse una infinidad de Instituciones y Funcionarios españoles, prevaleciendo los cabildos españoles, se proponen Ayuntamientos o cabildos, teniendo diversas funciones entre ellas la de vigilancia, como son los Procuradores y Alguaciles.

5.- En el México Independiente se proponen una serie de ordenamientos legales que dan forma al país, esto es, se organiza al Estado en sus tres niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal a través de las Constituciones de 1812, 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917, situación relevante por dar forma jurídica al artículo 115 Constitucional que desde un punto de vista personal en la actualidad fortalece cada vez más al Municipio otorgándole personalidad jurídica y autonomía para poder administrarse.

6.- La reforma Constitucional del 3 de febrero de 1983 al artículo 115, faculta al Municipio para administrar sus recursos económicos, emitir sus propios ordenamientos y establece los servicios públicos que están a cargo del Municipio dentro de este rubro se propone el servicio público especializado de seguridad

pública preventiva, para su profesionalización dentro del ámbito Municipal.

7.- En base a la facultad concedida al municipio en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste tiene la libertad de administrarse autónomamente y emitir sus propios reglamentos y disposiciones de observancia general de manera enunciativa más no limitativa por lo que es posible proponer dentro de esta esfera, la celebración convenios de coordinación con la Federación y Estados para el establecimiento de normas de seguridad pública dentro del ámbito territorial de cada uno de éstos.

8.- Dentro de las atribuciones del Ayuntamiento se encuentra la de Seguridad Pública, recayendo en el Presidente Municipal de manera directa y en forma coordinada con los Regidores y Síndico, de acuerdo a las funciones otorgadas por la Ley Orgánica y de manera proporcional a sus comisiones.

9.- El Ayuntamiento realizará su función de administración pública a través de toda una estructura de servidores públicos superiores por lo que es necesario que el personal designado como funcionarios de primer nivel, encargados de la Seguridad Pública Preventiva Municipal cuenten con la preparación adecuada para mantener la tranquilidad, el orden público y procurar las condiciones necesarias que salvaguarden la integridad física, moral y el patrimonio de los habitantes del Municipio.

10.- Es necesario en la actualidad, que se tomen y apliquen acciones directas con las que se establezcan los mecanismos adecuados a fin de mantener el orden y la Seguridad Pública, logrando obtener el debido cumplimiento de las funciones de los integrantes de estas Instituciones para que verdaderamente se dignifiquen, actuando con estricto respeto a sus derechos y obligaciones, ya que la policía preventiva sólo puede hacer lo que la ley le permite y los ciudadanos pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe, bajo este concepto deberán cumplirse las actividades de las Instituciones apegadas a los principios básicos de Legalidad, Eficiencia, Profesionalismo y Honradez.

11.- El Estado establece un Régimen Policial, con el que queda comprobada la preocupación y competencia del Gobierno Federal, por implementar mecanismos que permitan cumplir la difícil función de seguridad pública y el respeto a las garantías constitucionales, al crear Instituciones que permiten el debido cumplimiento y observancia de éstas.

12.- La Seguridad Pública Preventiva ha pasado por todo un proceso de desarrollo a través de la historia de México por lo que se hace necesario tomar en cuenta los avances que se han obtenido en el rubro de esta materia, al proponer verdaderas alternativas de superación a sus integrantes debiendo ser profesionalizados, como solución directa al problema de la inseguridad.

13.- En la actualidad los índices de inseguridad que se viven en el Distrito Federal y en todo el país, son altos y alarmantes, siendo agudizados por el aumento de población de las principales entidades en los Estados, Ciudades y Municipios creciendo con ellos la urbanización, el desempleo y los problemas económicos del país, quedando rezagadas las Instituciones de Seguridad Pública Preventiva por lo que para combatir el problema de inseguridad se propone la creación de verdaderos órganos de profesionalización de los cuerpos de policía preventiva que permita dar frente a la delincuencia en sus dos ámbitos, organizada y desorganizada en todo el país.

14.- El actual Gobierno Federal propone crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que permita dentro del ámbito que nos ocupa dar frente a la Inseguridad, voluntad que se ve manifestada en los párrafos quinto y sexto del artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en la actualidad es evidente que dicha disposición se hace nula ante la poca profesionalización de estos cuerpos de seguridad y que se ve manifestado en los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, al carecer de planes y programas de estudios, por lo que se hace necesaria la apertura de Academias de Seguridad Pública, que permitan profesionalizar a nivel Municipal a sus integrantes con lo que se abren las expectativas de superación para sus integrantes.

15.- Ha llegado el tiempo de llevar a cabo proyectos que puedan dar una solución directa al problema de la inseguridad en nuestro país, ya no es posible soportar Instituciones de Seguridad Pública hundidas en el desprestigio y la mediocridad, por lo que se propone la creación de Academias de Policía, que profesionalicen a sus integrantes y que les permitan lograr verdaderas oportunidades de superación obteniendo el reconocimiento oficial a sus estudios a través de la expedición de Certificados a nivel Bachillerato Técnico, debidamente expedido y validado por la Secretaría de Educación Pública, y que vislumbre la expectativa obligatoria para continuar cursando una carrera profesional, obteniendo beneficios económicos para el bienestar de su familia, bajo el rubro de la profesionalización.

16.- La sociedad demanda del Gobierno Federal que cumpla con su función de Seguridad Pública haciéndose necesario crear verdaderos policías de carrera que actúen con un estricto apego a los ordenamientos jurídicos, que interactúen en un plan de coordinación en los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal con planes y programas de estudio bajo un solo criterio que permitan adecuarse a las actuales necesidades de la sociedad.

17.- Las academias de policía preventiva permitirán obtener un control adecuado de todos los integrantes, egresados de dichas instituciones académicas, y que se consideren personal de seguridad pública, por lo que, bajo este precepto es necesario poner en marcha inmediatamente el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, mismo que deberá contener toda la información relativa a los integrantes de seguridad, dentro del rubro que nos ocupa, en sus tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, permitiendo obtener informes precisos y de manera rápida, sobre los integrantes de dichas corporaciones como son: su adscripción, huellas digitales, fotografías, antecedentes laborales, escolaridad, trayectoria en las instituciones de seguridad, estímulos, reconocimientos, sueldo, perfil sociopolítico, sujeción a procesos administrativos o penales, así como también el resultado de los mismos. Dicho registro estará sujeto a una constante actualización mediante la obligación que se imponga a sus integrantes de proporcionar en forma periódica sus datos cuando éstos sean modificados.

18.-Es necesario que en la actualidad los integrantes de los cuerpos de seguridad pública cuenten con un verdadero perfil y características del moderno guardián del orden, que tengan como punto de coincidencia la "Educación", con una verdadera mentalidad "Urbana" en función al lugar de adscripción donde se desenvuelvan, compuesto por una serie de modalidades acordes con el desarrollo social, cultural y económico del país, con un alto valor moral, que permita la superación de los integrantes de seguridad pública y que cuenten con los siguientes requisitos de ingreso:

- a) Ser ciudadanos mexicanos;
- b) Notoria buena conducta y solvencia moral;
- c) No tener antecedentes penales, ni estar sujeto a proceso;
- d) Contar con la edad de 18 a 25 años de edad;
- e) Estatura mínima en mujeres de 1.55 y en hombres de 1.60 m.;
- f) Gozar de buena salud física y mental;
- g) Contar con certificado de secundaria y promedio mínimo de 7.0;
- h) No hacer uso de ninguna droga o enervante;
- i) No padecer alcoholismo.

Además el interesado deberá proporcionar:

- a) Acta de nacimiento;
- b) Certificado de Secundaria y carta de Buena Conducta. Optativo: reconocimientos de estudios o cursos adicionales;
- c) Cartilla militar liberada;
- d) Certificado médico;
- e) Certificado de no antecedentes penales.
- f) Carta de no inhabilitación
- g) Carta de desempeño laboral de empleo anterior.

19.- Es indispensable tomar medidas concretas que puedan dar frente a la delincuencia organizada y desorganizada de nuestro país, es por ello que las Instituciones de Seguridad Pública deben contar con la preparación adecuada, apegadas a un sistema de profesionalización de sus integrantes, de acuerdo con sistemas de coordinación en los diferentes niveles de gobierno, Federal, Estatal, Municipal y Distrito Federal; es por ello que se hace necesario que dicha actividad permita la participación de los ciudadanos para conocer y opinar sobre políticas de seguridad pública, que enriquezcan la adecuación y actualización de planes y programas de profesionalización y perfeccionamiento para las Instituciones de Seguridad Pública y sus integrantes, considerando tanto al personal docente como a los estudiantes de las academias de policía y con ello, estar en posibilidad de dar frente a la delincuencia en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO "TEORIA GENERAL DEL DERECHO", EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO D.F., 1983.

ALVEAR ACEVEDO CARLOS, "HISTORIA DE MÉXICO" EDITORIAL JUS, MÉXICO, S.A. DE C.V., 1985.

ARAGÓN SALCIDO INÉS MARÍA, "EL MUNICIPIO EN MÉXICO, ¿BASES NORMATIVAS O REGLAMENTOS AUTÓNOMOS?", SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. 1996.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES "EL MUNICIPIO MEXICANO", SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, "TEXTOS MUNICIPALES N° 1".

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, "HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO".

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, "GUÍA DEL POLICÍA, SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES", TOLUCA, MÉXICO 1995, SEGUNDA EDICIÓN.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, "DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD PÚBLICA" TOLUCA, MÉXICO, 1996.

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL LIMUSA, S.A. DE C.V., MÉXICO, D.F. 1989.

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGUNDO CURSO", EDITORIAL LIMUSA, S.A. DE C.V., MÉXICO, D.F. 1989.

GAMBOA DE BUEN JORGE, "CIUDAD DE MEXICO, UNA VISIÓN", EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 1994.

GARRIDO FALLA FERNANDO, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL TECNOS, S.A., 1992.

GERALDO VENEGAS RUBÉN, "RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS Y EXAMEN DEL JUICIO POLÍTICO A LOS AYUNTAMIENTOS Y SUS MIEMBROS", SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN 1986.

HERNÁNDEZ GAONA PEDRO EMILIANO, "DERECHO MUNICIPAL", EDITORIAL U.N.A.M., INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, MÉXICO D.F. 1991, PRIMERA EDICION.

HUITRON HUITRON ANTONIO, "EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO", EDITORIAL H. TRIBUNAL SUSPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO. TOLUCA, MÉXICO, 1991.

LORET DE MOLA RAFAEL "PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS" EDITORIAL TEXTOS UNIVERSITARIOS, S.A., MÉXICO, D.F. 1996.

RENDON HUERTA TERESITA, "DERECHO MUNICIPAL", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, D.F.

RUIZ MASSIEU MARIO, "EL DINOSAURIO VENCIDO", EDITORIAL GRIJALBO, 1997.

SAYEG HELÚ JORGE, "INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO", EDITORIAL U.N.A.M., Y E.N.E.P. ACATLÁN, MÉXICO D.F., PRIMERA REIMPRESIÓN. 1983.

SERRA ROJAS ANDRES, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL GALVE, S.A. MÉXICO, D.F., 1972, QUINTA EDICIÓN.

TENA RAMÍREZ FELIPE, "LEYES FUNDAMENTALES 1908-1982" EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, D.F.

TORRES ESCAMILLA JUAN, "EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO", TOMO I, II Y III, SECRETARIA GENERAL DE PROTECCIÓN Y VIALIDAD DEL D.F. (ENSAYOS).

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA. EDITORIAL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DE D.F. " MANUEL JURIDICO DEL POLICIA ". 1995.

HEMEROGRAFIA

DEPARTAMENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO " ATLAS DE LA CIUDAD DE MEXICO "

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO "HACHETTE CASTELL"

PODER EJECUTIVO FEDERAL " PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000 "

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, "CARPETA INFORMATIVA N° 1", SECRETARIADO EJECUTIVO, OCTUBRE DE 1997, MÉXICO.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, "CARPETA INFORMATIVA N° 2", SECRETARIADO EJECUTIVO, DICIEMBRE DE 1997, MÉXICO.

PERIODISTA MARTHA ROBLES " PERIODICO EXCELSIOR DE LA CIUDAD DE MEXICO ", JUNIO 1996.

REVISTA "PROCESO ", 14 DE DICIEMBRE DE 1997.