

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL**

**ANÁLISIS JURÍDICO Y COMENTARIOS A LA LEY
DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.**

**T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS MANUEL MALACARA HERRERA**

**ASESOR: LICENCIADO ARTURO LUIS COSSIO ZAZUETA.
DIRECTOR DEL SEMINARIO: DR. LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO**



MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Paginación Discontinua

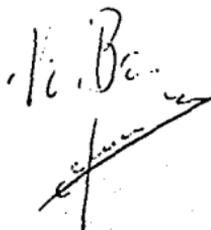
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

**TEMA: ANALISIS JURÍDICO Y COMENTARIOS A LA LEY
DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO POR LUIS MANUEL MALACARA HERRERA.**

ASESOR: LICENCIADO ARTURO LUIS COSSIO ZAZUETA.

**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVESIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO, DR. LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Luis Fernández Doblado", with a long horizontal stroke extending to the right.

MÉXICO, D.F.

2001

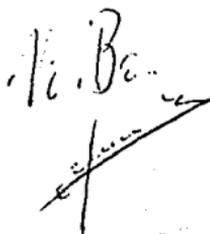
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

**TEMA: ANALISIS JURÍDICO Y COMENTARIOS A LA LEY
DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO POR LUIS MANUEL MALACARA HERRERA.**

ASESOR: LICENCIADO ARTURO LUIS COSSIO ZAZUETA.

**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVESIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO, DR. LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luis Fernández Doblado', with a long horizontal stroke extending to the right.

MÉXICO, D.F.

2001



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El alumno MALACARA HERRERA LUIS MANUEL, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del LIC. ARTURO LUIS COSSIO ZAZUETA, la tesis profesional intitulada "ANALISIS Y COMENTARIOS A LA LEY DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor LIC. ARTURO LUIS COSSIO ZAZUETA, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en exámen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "ANALISIS JURIDICO Y COMENTARIOS A LA LEY DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno MALACARA HERRERA LUIS MANUEL.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 23 de noviembre 2001



DR. LUIS FERNANDEZ DOBLADO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

A DIOS Y LA SANTISIMA VIRGEN.

Señor mio y Dios mio que siempre me haces compañía guiando mi conciencia por el camino de tu santísima voluntad ahora y cada día me convenzo más que la fe mueve montañas.

A MIS PADRES

A quienes nunca tendré forma de agradecerles todo lo que han hecho por y de mi, Papá y Mamá les amo.

A

Mi hermano, mi Abuela y todos mis tíos y primos quienes siempre me han dado su apoyo incondicional.

A.

**Sergio Eugenio, Lalo Morales,
Ramiro Montaña, Oscar Cadena, Aly,
Sandy, Cristy, Vero, Eren y Miry.**

AL

**Maestro Cossio Zazueta, gracias
por dirigirme y apoyarme en la
elaboración del presente trabajo.**

A VERÓNICA.

**Quien con su cariño y apoyo me ha
acompañado todos estos años en
penas y alegrías, güerejita te amo.**

INDICE

ANÁLISIS JURÍDICO Y COMENTARIOS A LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I ANTECEDENTES	
1.1.- POLÍTICA CRIMINAL Y PREVENTIVA.....	1
1.1.1.- PREVENCIÓN.....	8
1.1.2.- ÓGANO DE PREVENCIÓN.....	11
1.2.- DIFERENTES CONNOTACIONES Y CONCEPTOS DE LA POLICÍA.....	13
1.3.- LA POLICÍA COMO UN AUXILIAR DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA.....	14
1.4.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLICÍA.....	19
1.4.1.- PUEBLOS PRIMITIVOS.....	20
1.4.2.- GRECIA.....	21
1.4.3.- ROMA.....	22
1.4.4.- DERECHO AZTECA.....	24
1.4.5.- ÉPOCA COLONIAL.....	25
1.4.6.- ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	29

CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

2.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TRATADOS INTERNACIONALES.....	40
2.2.- LEYES FEDERALES.....	43
2.4.- LEYES DEL DISTRITO FEDERAL.....	44
2.3.- LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA (EXPOSICIÓN DE MOTIVOS).....	45
2.3.1.- ANÁLISIS A ESTA LEY.....	48
2.3.2.- ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.....	52
2.3.3.- JURISDICCIÓN.....	57
2.4.- CLASIFICACIÓN DE LOS CUERPOS DE POLICÍA.....	61
2.4.1.- CUERPOS POLICÍACOS ESPECIALIZADOS.....	62
A) PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	64
B) POLICÍA JUDICIAL O MINISTERIAL.....	66
C) POLICÍA DE CAMINOS Y PUENTES FEDERALES.....	67
2.4.2.- CUERPOS POLICÍACOS DE CARÁCTER GENERAL.....	69

2.5.- LA POLICÍA PREVENTIVA EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.....	70
2.5.1.- ORGANIZACIÓN Y MANDOS.....	72
2.5.2.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS POLICÍAS.....	73
2.5.3.- CÓDIGO DE ÉTICA.....	76
2.6.- CUERPOS DE POLICÍA QUE SUSTITUIRÁ LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.....	77

CAPITULO III. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

3.1.- POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA ORGANIZACIÓN.....	88
A) ÓRGANO DEL CUAL DEPENDE.....	94
B) COMISIONADO.....	96
C) REGLAMENTO INTERNO Y RÉGIMEN INTERNO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.....	106

CAPITULO IV CRITICA A LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

4.1.- CRITICA AL EXCESO DE ATRIBUCIONES A ESTE CUERPO POLICIACO.....	109
4.2.- SATURACIÓN DE FUNCIONES Y FALTA DE UNA CAPACITACIÓN IDÓNEA DEL PERSONAL PARA ASEGURAR EL BUEN DESEMPEÑO, EN LA LUCHA CONTRA DELINCUENCIA. (CRITICA).....	113

CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA	127
ANEXO "A"	132

INTRODUCCIÓN.

Una de las mayores preocupaciones de todos los ciudadanos de México, es la de disminuir y evitar la delincuencia para así poder desarrollar con normalidad sus actividades sin prestar atención en factores externos como lo es la inseguridad pública que se vive en este momento en nuestra Nación, la obligación de dar esa seguridad para el libre desarrollo de las actividades lícitas de la población de nuestro país es menester del Poder Público, lo anterior quedó plasmado por el constituyente en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro órgano rector que a la letra dice:

ARTICULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente constituirán en multa o arresto por treinta y seis horas: pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto

correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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 coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Por lo anterior me es necesario hacer algunos comentarios y críticas a la creación de la nueva Policía Federal Preventiva, misma que en un angustiante clima de inseguridad que se vive actualmente promete ser una parte a la solución del problema criminal que nos agobia.

Pienso que es pertinente hacer la aclaración de que sí era necesaria la creación de este cuerpo de policía, dada la necesidad de prevenir el delito y no abstraernos al hecho de sólo perseguirlo, pero es necesario no solo para este nuevo cuerpo de policía incluir métodos eficaces de capacitación para la mejor prevención y persecución del delito, sino implementar éstos para todos los cuerpos que tienen encomendada esta función, pero la realidad es otra, ya que los presupuestos asignados a las dependencias para este fin son bajos, las instalaciones dejan mucho que desear y los requisitos me parecen aún modestos para las necesidades que demanda nuestra sociedad

Por ello creo que todavía hay mucho que hacer, comenzando por una selección más adecuada de los elementos que conformen este cuerpo, con un mayor nivel académico al que les es requerido en la actualidad, que los salarios que les sean pagados sean dignos para evitar la corrupción de sus elementos, además de una motivación para dar el mejor de sus esfuerzos en el cumplimiento de su deber como policías. Una policía con nivel de bachillerato y que se le otorgan tantas atribuciones, solo trae aparejada la prepotencia y el abuso de sus miembros, dada la cantidad de atribuciones que la nueva ley les confiere, es difícil de creer que un solo policía pueda manejar con toda destreza un problema fiscal para después identificar la comisión de un delito carretero, o aún más difícil le será detener y deportar a un extranjero, la especialización que existía en los cuerpos de policía que desempeñaban estas funciones y que vino a sustituir la Policía Federal Preventiva, ya tenía perfectamente reconocidos los delitos que se acostumbraban perseguir, y en apariencia se quiere hablar de una organización novedosa para las necesidades actuales, pero queda mucho que hacer para combatir la creciente criminalidad de nuestro país.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES

1.1.- POLÍTICA CRIMINAL Y PREVENTIVA

Creemos necesario hacer un estudio relativo a la Política Criminal y Preventiva, para ello tenemos que saber el lugar en el que se encuentra situada dentro del Derecho Penal, y así poderemos facilitar su estudio, lo anterior tomando en consideración el esquema de las partes en las que se divide el estudio del Derecho Penal "el estudio sistemático del Derecho Penal se escinde en diversos temas, según el punto de vista y la extensión que cada especialista pretenda darle. Todos coinciden, sin embargo, en señalar dos partes: La *General* y la *Especial*. La primera (constitutiva del objeto de estos Lineamientos) la dividiremos en la *Introducción; Teoría de la Ley Penal; Teoría del Delito; y, Teoría de la Pena y de las Medidas de Seguridad.*"¹

¹ Castellanos Tena Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Editorial Porrúa. México 1989. p.18

La parte mencionada en el párrafo anterior como introducción al Estudio del Derecho Penal es el punto de partida de nuestro estudio, tal conclusión nos lleva al estudio de las Ciencias Penales mismas que "por su naturaleza, la Ciencia del Derecho Penal es esencialmente normativa; su objeto lo constituye, de modo esencial, el estudio del Derecho Penal en forma ordenada, sistemática y racional; pero al lado de ella existen otras ciencias diversas en sus objetos y métodos; se trata de disciplinas causales explicativas conocidas con el nombre genérico de Ciencias Penales."²

Es pues una serie de disciplinas cuyo objeto de estudio es aclaratorio de los efectos del delito y las circunstancias que influyeron para su ejecución, dentro de estas disciplinas encontramos una muy amplia, más que cualquier otra Ciencia Penal, y es la Criminología.

Como es notorio a primera vista criminología se deriva de crimen pero "el término criminología es un término convencional; si se recuerda el derecho romano, observamos que los romanos distinguían la diferencia entre delito y crímenes; la diferencia es la siguiente: los crímenes eran perseguidos por el Estado, mientras que los delitos eran perseguidos por los particulares. En un principio los crímenes quedaban reducidos a unos cuantos: traición a la patria, parricidio, sacrilegio, estupro e incesto, es decir se identifica como crimen los delitos muy graves, y así

² Castellanos Tena Fernando. *Op cit.* p.25.

es como la palabra crimen se va ha aplicar generalmente a homicidios a homicidios y aún más justamente al homicidio calificado."³

Como podemos apreciar en nuestros días seguimos utilizando el vocablo crimen pero lo relacionamos directamente con el homicidio y en mayor medida si es calificado. "el primero en utilizar el término de criminología fue el antropólogo francés PABLO TOPINARD (1830-1911), sin embargo quien acuñó el término para que llegara a ser verdaderamente internacional y aceptado por todos fue el jurista Italiano Rafaél Garófalo, quien junto con sus compatriotas César Lombroso (que habla de "Antropología Criminal") y Enrico Ferri (que la denomina materia "Sociología Criminal") pueden considerarse los tres grandes que fundan la Criminología. llamándose por esto "Evangelistas" de esta ciencia."⁴

Por lo antes dicho, podemos enmarcar el nacimiento de la criminología así como de sus exponentes dentro de la Escuela Positivista del Derecho Penal; escuelas que fueron creándose a través del tiempo y que siempre buscaron un nexo entre el delito y los factores que influyen en su producción. Por lo que la "Criminología es una ciencia investigadora del delito y sus causas y abarca diversos estudios que podrían clasificarse de acuerdo con el medio de donde proceden las influencias productoras del delito."⁵

³ Rodríguez Manzanera Luis. Criminología. Editorial Porrúa. México 1998. P.9.

⁴ Rodríguez Manzanera Luis. *Op cit.* p.9.

⁵ Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. México 1992.p.7

En conclusión podemos decir que la Criminología es aquella que tiene como finalidad "dar vida a una verdadera y propia ciencia de la bondad, mediante la cual haga posible combatir más eficazmente las causas de los más graves y más frecuentes actos antisociales, y buscar los medios aptos para desarrollar en cada premisa esencial de todo verdadero mejoramiento de la persona humana y, por ello, de la misma humanidad."⁶

Por lo antes visto y dada la importancia de esta ciencia debemos entender que "la Criminología representa, pues, el término de muchas Ciencias Penales, entre las cuales destacan la Antropología, la Sociología, la Endocrinología, la Psicología y la Estadística criminales. Al lado de estas disciplinas existen otras, conocidas bajo el nombre de Ciencias Auxiliares del Derecho Penal; entre ellas sobresalen la Medicina Legal y la Criminalística."⁷

Una vez que tenemos una idea más clara a cerca de la criminología podemos pasar al estudio de otra ciencia auxiliar del derecho penal y que va íntimamente ligada a la criminología, por su puesto nos referimos a la política criminal "ciencia conforme a la cual el Estado debe realizar la prevención y la represión del delito."⁸

⁶ Di Tullio Benigno. Principios de Criminología Clínica y Psiquiatría Forense. Editorial Agüillar. Madrid España 1966. p.15.

⁷ Castellanos Tena Fernando. *Op cit.* p.25.

⁸ *idem*.p.29

Es pues la Política criminal "un conjunto de principios fundados en la investigación científica del delito y de la eficacia de la pena, por medio de los cuales se lucha contra el crimen, valiéndose, no sólo de los medios penales, sino también de los de carácter asegurativo."⁹

Por lo se manifiesta que la Política Criminal es una ciencia encaminada a la prevención más que a la represión.

Es mejor evitar los delitos que castigarlos, es la idea que de forma general a lo largo del presente trabajo de investigación se manejará; la política criminal es uno de los medios que va auxiliar en esta tarea al derecho penal, es necesario en nuestro estudio pasar a la definición del concepto antes mencionado; antes de ello hay que quitar de nuestras mentes el paradigma de castigar más dura y estrictamente toda conducta antijurídica, hay que pensar en crear las instituciones, medios y leyes idóneas con el objeto de atacar drásticamente este problema.

La política criminal tiene diferentes facetas en cuanto a su connotación, hay autores que opinan que es una ciencia, un arte, una disciplina y otros que creen que es una parte de una ciencia, en el presente trabajo de investigación será abordada como una de las ciencias penales, en aceptación de concepción dada por el maestro Luis Rodríguez Manzanera, por lo anterior "Esta ciencia tiene como

⁹ Jiménez de Asúa Luis. Lecciones de Derecho Penal. Editorial Oxford University Press. México D.F. 1999, p.33.

objeto de estudio los medios de prevención de las conductas antisociales, medios que le son propuestos por el resto de la enciclopedia de las ciencias penales."¹⁰ Es decir poner el marco jurídico y las instituciones idóneas para evitar la comisión del delito.

Sobre el particular son múltiples las concepciones en este sentido como las dadas por los siguientes autores:

Para Manzini "es la doctrina de la posibilidad política (la realidad alcanzable), con relación al fin de la prevención y de la represión de la delincuencia."¹¹

Para Alfredo Gaudier siendo la política el arte de escoger los mejores medios de gobierno, la política criminológica será el arte de escoger los mejores medios preventivos y represivos para la defensa del crimen.

Para Alvaro Pérez Pinzón es "En pocas palabras, digamos que política criminal es el conjunto de medidas de que se vale el Estado para enfrentar la criminalidad y la criminalización."¹²

¹⁰ Rodríguez Manzanera. *Op. cit.*, p.114

¹¹ Rodríguez Manzanera. *Op. cit.*, p.115

¹² Pérez Pinzón Alvaro. *Curso de Criminología*. De. Temis. Bogotá, Colombia. 1991, 3ª edición. p.56.

Siendo el término de Política Criminal el término más común en este sentido él mismo también es conocido como *profilaxis criminal*, el cual no ha sido aceptado porque se reduce a un término médico, el cual sólo da el tratamiento del criminal como un enfermo y no como un factor de la sociedad, teoría que ya ha quedado en desuso a partir de las teorías de Francisco Carrara y el inicio de la Escuela Clásica del Derecho Penal.

El punto medular de la política criminal en nuestro estudio son los medios y recursos que tiene el Estado para el control y/o la prevención del delito. "Finalmente, hay quienes prefieren hablar de *política criminalológica o anti criminal* con el argumento de que ésta apunta a las estrategias estatales tendientes a obstaculizar el delito, mientras que política criminal parecería comprender las tácticas y planeaciones desplegadas por los desviados en sus actividades delictivas."¹³

"En pocas palabras, digamos que *política criminal* es el conjunto de medidas de que se vale el Estado para enfrentar la criminalidad y la criminalización."¹⁴

¹³ Rodríguez Manzanera. *Op. cit.*, p.115

¹⁴ *Loc. Cit.*

Entendido lo anterior hay que hacer referencia a los medios que el Estado se vale, que a su vez deben ser auxiliados por los investigadores como lo son: penalistas, penalólogos, criminalistas y criminólogos, los cuales deben de dar una serie de comentarios para solucionar un caso concreto de criminalidad, posteriormente los Poderes de la Unión se deben auxiliar en ello para la creación de la norma jurídica más adecuada al socorro del caso el cual se quiere prevenir, reprimir, o anular de la conducta social de nuestra sociedad, así mismo las instituciones encargadas de llevar a cabo dichas funciones las cuales llevan consigo el trabajo más importante ya que como se verá más adelante en el devenir histórico de nuestro país se han creado muchas instituciones y cuerpos policíacos encargados de ésta labor sin que se llegue a los resultados esperados en este sentido.

1.1.1.- PREVENCIÓN

El concepto de la Prevención que nos da el diccionario Larousse sobre el particular es el siguiente: PREVENCIÓN n. f. Acción y efecto de prevenir. 2. Opinión o idea generalmente desfavorable, formada con fundamento o sin él. 3. Conjunto de medidas tomadas para evitar accidentes de carretera (prevención de accidentes de carretera), accidentes de trabajo o

enfermedades profesionales (prevención de accidentes laborales), medicina laboral), el desarrollo de epidemias o el agravamiento de los estados sanitarios individuales (medicina preventiva), 4. Estado de una persona contra la que existe una acusación de delito o de crimen. 5. Tiempo que pasa en prisión un acusado antes de ser juzgado. 6. Puesto de vigilancia destinado a la custodia y seguridad de los detenidos como presuntos autores o cómplices de un delito o falta.

Como es de observarse la anterior definición del diccionario no es la deseada por nuestro propósito, pero si revisamos con atención la definición de PREVENIR es más adecuada como a continuación se verá PREVENIR: v.tr. y pron. (lat. praevenire). Proveer, preparar con anticipación las cosas para determinado fin: prevenir el armamento para la guerra. 2. Tomar las medidas necesarias para evitar o remediar un mal: prevenir una infección. 3. Predisponer, influir en el ánimo o voluntad de alguien a favor o en contra de alguien o de algo: me previno contra él. v. tr. 4. Avisar o informar a alguien de algo, especialmente si es un daño o peligro que le amenaza. 5. Prever, conocer con anticipación un daño o peligro. 6. Salir al encuentro de un inconveniente, dificultad u objeción.

La anterior definición es más adecuada en sus distintas partes ya que se aplica no sólo a la mera prevención, se debe de salir al encuentro de un inconveniente o dificultad, es decir se ha de contemplar ya la procuración de la administración de justicia, la readaptación social y la reinserción de menores infractores.

Para tal efecto la prevención debe de estar entendida desde el punto de vista del concepto integral de la "Seguridad Pública" donde no implica el que un sólo órgano del poder público asuma todos los aspectos que importa la función, sino el diseño de un mecanismo institucional de coordinación y colaboración.

Resulta de particular importancia establecer en la Nación un marco regulatorio a toda la Federación y los Órganos de la Administración Pública que participen en las funciones de seguridad pública, estableciendo bases, principios e **Instituciones** que comprometidas con esta tarea nos den el anhelado fin de la paz y la seguridad en nuestro territorio.

Es así como no sería razonable dejar tan solo en la creación de un super cuerpo de policía la pretensión de llegar a un fin más ambicioso y pleno de satisfacciones en cuanto a las relaciones cotidianas de nuestra sociedad, por ello hay que pensar ahora en **seguridad pública** y no solo en prevención de delitos.

1.1.2.- ÓRGANO DE PREVENCIÓN.

La prevención debe de ser entendida bajo el concepto de seguridad pública, ya que el mismo engloba la participación de diferentes núcleos públicos y privados de nuestra sociedad, es decir hay que planificar la prevención tomando en consideración las necesidades, la estructura social, y los recursos con que se cuenta, una conciencia social que tienda a un sentimiento de protección con respecto a las Instituciones y sus representantes sin que por ello exista una mayor represión de las garantías Constitucionales para tal efecto hay que formar un órgano que concentre estos principios y fines. "Este órgano debe de estar compuesto por comisiones intersecretariales y con la participación de todos aquellos grupos

o instituciones que en cualquier forma tengan que ver con los problemas de la delincuencia."¹⁵

El concepto integral de la seguridad pública no implica que un sólo órgano de poder público asuma todos los aspectos que importa la función, sino el diseño de un mecanismo institucional de coordinación y de colaboración.

Por ello hay que determinar el camino a seguir, primero para la creación de un cuerpo colegiado que conozca los problemas de delincuencia en una zona geográfica X de nuestro país, lo anterior para aportar los posibles pros y contras en la elaboración, modificación, abrogación, derogación o creación de un nuevo cuerpo de leyes o reformas cuyo objeto es el de prevenir una cierta conducta delictiva, que no se practicaría de igual manera en otro punto geográfico dadas sus condiciones específicas.

La oportuna toma de decisiones en este sentido nos dará la creación de normas más adecuadas y su punibilidad no será un tabú, si no una exacta aplicación al delito de que se trate, pero sin llegar al pánico de las mismas y de las instituciones en cargadas de su aplicación.

¹⁵ *Ibid.*, p.134.

1.2. DIFERENTES CONNOTACIONES Y CONCEPTOS DE POLICÍA

Por policía se tienen diferentes concepciones ya que van desde las que determinan la función aislada de uno o unos cuantos de sus elementos, así como las facultades administrativas que recaen en el poder público para garantizar un ambiente de seguridad en la sociedad.

"La palabra policía viene del latín *politia* y del griego *politeita*, o sea el buen orden que se observa y guardan las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas para su mejor gobierno."¹⁶

Por ello es necesario entender no solo desde el punto de vista de la concepción llana de policía sino una más integral que incorpore todos sus elementos de ahí que el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.: **POLICÍA. I.** (Del latín *politia*, organización política, administración, que a su vez proviene del griego *politeita*, perteneciente al gobierno de la ciudad.) Aun cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio

¹⁶ Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, Editorial De W.H. Jackson. E.U.A, N.Y. 1972, Tomo XVI, p.918.

corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público (MP) y de los tribunales judiciales.

1.3. LA POLICÍA COMO UN AUXILIAR DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA.

La policía como auxiliar de los órganos de justicia, es el reflejo directo de las funciones preventivas y persecutorias de las cuales tiene el poder el estado y se trasladan y se hacen presentes a través de las instituciones de policía, este es el caso y en particular cuando se hacen presentes las mismas amonestando, multando o poniendo a disposición de las autoridades competentes a los probables autores de una cierta conducta antijurídica, pero "el concepto función de policía no representa, como en épocas pasadas, una fuerza en la cual se funda el poder y la estabilidad de los gobiernos. Actualmente es considerada como una función administrativa de los mismos; aun cuando entre los tratadistas existen notables divergencias, respecto a su naturaleza y alcance, coinciden en que tienen como objeto principal proteger el orden y bienestar social contra todo acto que atenté

principal proteger el orden y bienestar social contra todo acto que atenté quebrantar el orden, tanto en lo individual como en lo colectivo."¹⁷

Por lo anterior el "Estado moderno se justifica por los fines fundamentales que realiza, por ello su principal propósito es asegurar el interés general, mantener el clima propicio para el desarrollo social y disponer de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas."¹⁸

Maurice Haurior interpreta la función de la policía dirigida a "mantener el orden público, previniendo las posibles alteraciones, por una reglamentación apoyada sobre la fuerza pública y aun con el empleo de la fuerza."¹⁹

La anterior teoría se apoya en la concepción que tiene como elementos la fuerza y del orden público que a través de su normatividad condicionando el empleo de la fuerza, como un medio factible para someter a las voluntades antijurídicas, y en esa fuerza es donde dicha función encuentra su apoyo.

La policía es una actividad de defensa del propio Estado para mantener el orden público en contra de la conducta individual que tienda a lesionarlo; por

¹⁷ Segundo V. Linares Quintana. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Editorial Alfa. Buenos Aires Argentina. 1979 p. 291.

¹⁸ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1992. p.511

¹⁹ Haurior Maurice. Principios de Derecho Administrativo y Derecho Público General. p. 445.

ello, el poder de la autoridad policial, cuyo origen es la ley, y su fundamento la fuerza; es pues el elemento fundamental para la defensa de los intereses que está obligado a proteger y a garantizar.

Por lo que creo que el Estado a través de la policía cumple con el compromiso de salvaguardar, la seguridad y el bienestar de su pueblo, agregando que es una autoridad para regular y proteger los intereses de los particulares dentro de una sociedad.

“La función de la policía es la potestad jurídica que tienen el estado para afirmar el derecho individual y colectivo, velando por el orden, la moral, la seguridad pública, y, en general, por el respeto al ordenamiento jurídico contra las causas que lo perturben.”²⁰

En el ámbito constitucional establece la afirmación del derecho individual y el deber que le incumbe al Estado como autoridad para velar por el orden, la moral, y la seguridad pública contra las causas que la perturben, y cuyos efectos se producirán independientemente de la voluntad de los sujetos a quienes afecte.

²⁰ Colín Sánchez Guillermo. *Op cit.*p.218.

El poder estatal se manifestará, por consiguiente, en una serie de medidas preventivas y persecutorias, encaminadas fundamentalmente a conservar y garantizar la libertad, el orden moral, la seguridad de las personas, y, en general, el respeto al ordenamiento jurídico, advirtiendo que estas medidas sufren cambios constantes de acuerdo con las necesidades del momento social en que se esté viviendo.

La libertad jurídica está regulada por el Derecho Constitucional, como aspecto fundamental e indispensable para hacer posible el desarrollo natural y normal de los propios fines del Derecho: respeto, orden, y seguridad.

La policía tutela el orden jurídico; en consecuencia, el orden social o público, cuyo alcance lo constituyen, no sólo las garantías constitucionales sino todas aquellas normas emanadas de la misma, para regular la organización estatal en todas sus esferas.

“En cuanto al orden público, este concepto no es tan amplio como el anterior; además, bien contiene la idea de una ética social y de una economía popular”.²¹

²¹ Segundo V. Linares Quintana, *Op cit.* p. 291.

El Estado, para llenar sus fines, debe proporcionar a la sociedad bienestar personal, seguridad física, prevención y castigo, según el caso, para todo aquello que pueda lesionar a la persona humana, en cuanto a su organización y desenvolvimiento.

La propiedad, indudablemente requiere ser tutelada, así como también, todos aquellos bienes que constituyen el acervo material, y espiritual de los integrantes de una sociedad.

La función de la policía siempre pertenece y pertenecerá al estado; es una potestad jurídica que sería imposible delegar en organismos extraños al mismo, quienes la ejercen son parte integrante de la maquinaria estatal.

Finer y Bielsa, Coinciden en que la policía, a través de su actuación, limita la libertad de las personas, pero siempre dentro de un marco de libertad establecido por la ley, en todo aquello que tienda a lesionar los propios sentimientos de moralidad que deben de imperar dentro del seno de la sociedad, como elementos fundamentales para su conservación y desarrollo armónicos.

Para poder determinar la función que como auxiliar tiene de los órganos de justicia la policía, debemos atender además al denominado derecho de

policía, el cual precisa ser un cuerpo jurídico orgánico y unitario, a pesar de que sus disposiciones se encuentren diseminadas en diversos ordenamientos (penal, procesal, sanitario, fiscal, administrativo, etc.) lo que sucede con otras ramas del derecho, pero que queda perfectamente plasmado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Público tiene esa función la que va a desarrollar a través de los cuerpos del orden y vigilancia designados para el resultado del orden y la armonía dentro de la sociedad, previniendo y persiguiendo las conductas antijurídicas a través del derecho antes mencionado.

En resumen es un elemento vital para la prevención de las conductas contrarias a derecho y que violan el orden preestablecido, condicionando la actividad del estado encaminada a defender, por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones y los ataques, que puedan llevarse a las exigencias individuales.

1.4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLICÍA.

La policía, como todas las instituciones jurídicas, ha tenido un origen y desenvolvimiento a través de la historia, por lo cual consideramos importante hacer referencia a sus antecedentes.

1.4.1.- Pueblos primitivos. En los pueblos primitivos no existía una organización tan intensa y compleja como la observada en la vida activa de los países adelantados de nuestros días; por ende, resulta muy aventurado pretender encontrar la función de policía en esta etapa; correspondió, tal vez, a la adopción de medidas rudimentarias de protección y defensa de la vida y la propiedad.

Al surgir la ambición y el desmán desenfrenados del más fuerte, se hizo necesario combatirlo y garantizar la convivencia pacífica.

El hombre al evolucionar socialmente, obedeciendo sus tradiciones, a través de los "jefes" o "guías", se sintió respaldado para: asegurar su subsistencia; conservar los medios que facilitarían un ambiente de tranquilidad, aunque relativo; prevenirse contra los atentados provenientes de los enemigos o extraños al grupo comunal, etc.

A medida que fueron apareciendo nuevas formas de vida y de organización social, los medios y recursos para la seguridad se emplearon de manera proporcional y adecuada a las necesidades, aunque con los matices que implicaba la forma de gobierno adoptada.

1.4.2.- Grecia. La policía entre los griegos atendía "a las necesidades que sentía la colectividad como un todo único y sin desintegración."²²

De tal manera que, la función policiaca comprendía los servicios y necesidades de la ciudad, entre otros, la vigilancia encomendada, fundamentalmente, en Esparta a los jóvenes de 18 a 20 años. En Atenas, durante algún tiempo, se encargó a los *efebos* el resguardo de las fronteras y el servicio policiado de la ciudad.

Sí la organización de los griegos estaba basada fundamentalmente en el beneficio colectivo, "en la policía no se reconocía la existencia aislada y privada de los individuos."²³

De ahí que la función de la policía se manifestara en los actos ejercidos por la autoridad en contra de aquello que significase peligro e inseguridad, pero no dirigido a la protección del hombre aislado, sino siempre entendido como un valor que se hacía realidad al integrar el grupo.

²² Bartolomé A. Fiorini. Poder de Policía. Editorial De. Alfa Buenos Aires 1979. pág. 25.

²³ Mayer J.P. Trayectoria del Pensamiento Político. Editorial Gobierno del Edo. De Méx. México 1941. p. 28.

1.4.3.- Roma. En la antigua Roma al decir Von Ihering, "El orden establecido no se impone en beneficio de un particular, sino de todo el Imperio romano; comprendía no sólo el conjunto de los ciudadanos de roma, sino también los valores ante los cuales se postraban todos los dioses, sus glorias, sus tradiciones, etc.; No se refería a la sola satisfacción de las necesidades de los individuos, sino a todo lo que representaba la existencia del Imperio, sean sus castas, sus veleidosos héroes, sus dioses vengativos, etc., en suma, el cúmulo de los intereses del estado romano."²⁴

Para los fines que refiere Ihering, sobre la materia policiaca nos proporcionan datos históricos importantes las siguientes leyes: la *ley Lucerina*, "ley dada o reglamento al parecer de principios del siglo II a.C. sobre materias de policía y hallada grabada, en piedra, descubierta en la antigua colonia latina de Luceria, en la Pulla."²⁵

La *Ley Iulia Minicipalis* (año 45 a.C.), rogada por Julio Cesar para reglamentar la policía de la ciudad de Roma; la *Lex Municipalis Tarentina*, dictada para la ciudad de Tarento en fecha posterior al año 90 a.C., y

²⁴ Bartolomé A. Fiorini. *Op. cit.*, p. 32.

²⁵ Faustino Gutiérrez Alviz. *Diccionario de derecho Romano*. Editorial De. Reus. 1984. pág. 359.

anteriormente al 62 a.C., hallada en una tabla de bronce descubierta en Tarento en 1894."²⁶

Que reglamentaba los servicios de policía urbana y carreteras.

Durante esta época republicana la función policiaca estuvo encomendada a los *Ediles Curules*, instituidos por la *Lex Furia de Aedilibus Curilibus*, formaban parte de una magistratura, cuyo origen legal se remontaba al año 367 a.C.; durante el primer período de su creación la integraban únicamente los patricios, aunque años después se concedió este derecho también a los plebeyos. Tenían a su cargo la función policiaca de la ciudad, vía pública, mercados, incendios, pesas y medidas, cuidado y vigilancia de los edificios públicos y organización de los juegos públicos. Su competencia en el orden criminal era limitada; en cambio, en materia civil, la ejercían en los mercados para resolver todo problema relacionado con las transacciones de esclavos, animales, y sanciones económicas a quienes cometían alguna falta en contra de sus prescripciones.

Los *Ediles Plebis* auxiliaban a los tribunales de la plebe, con tal carácter recibieron facultades de los tribunos para imponer multas, arrestos y enjuiciar a los funcionarios públicos por todo acto indebido que cometieron

²⁶ Bartolomé A. Florini. *Op cit.* p.363

en el desempeño de su cargo; además, durante algún tiempo tuvieron bajo su responsabilidad los archivos que contenían las resoluciones y privilegios concedidos a los plebeyos. Cuando terminó el problema de la lucha de clases fueron asimilados a la magistratura de los *Ediles Curules*.

Los *Ediles Plebis Cerialis* (cuyo nombre derivado de la diosa Ceres), en el año 43, a.C. integraron una magistratura con dos funcionarios encargados del cuidado y distribución de los cereales y algunas funciones policíacas.

Para ejercer la vigilancia exterior, en la época del gobierno municipal, algunos magistrados llamados *Duoviri, Viis, Extra Urbem Purgandis*, cuidaban los caminos que conducían a Roma.

1.4.4.- Azteca. La policía entre los aztecas facilitaba la seguridad y el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales. Los *pochtecas* (comerciantes) llevan a cabo algunas actividades de carácter policíaco. Como el comercio lo que efectuaban en diferentes comarcas, les facilitaba observar la conducta de los pueblos sojuzgados y la vigilancia de lugares y personas que interesaban al Imperio. En ocasiones el monarca directamente confería estas comisiones, de cuyo resultado dependían las medidas que se adoptaban.

La función preventiva se desempeñaba los *contecpampixquex*, quienes cuidaban el orden y vigilancia a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales, previniendo de este modo, la comisión de nuevos hechos delictuosos.

La función persecutoria la llevaban a cabo individuos llamados *Topilli*, aprehendían a los delincuentes y los conducía de inmediato ante la autoridad respectiva. Se afirma también que a los *Calpulelque* se les incomendaba arrestar a los delincuentes.

1.4.5.- Época Colonial. En los primeros años de la Colonia, los corregidores y gobernadores encomendaron a los "alguaciles mayores" de las ciudades la vigilancia del orden; posteriormente, este servicio lo cumplían los "alguaciles mayores, los alguaciles menores, los alguaciles de campo, los alguaciles de la ciudad y los alférez reales".

Los alguaciles ejecutaban las determinaciones de los virreyes y de los oidores; realizaban aprehensiones cuando el hecho era flagrante y ejercían la vigilancia nocturna y diurna. Si durante el desempeño de su encargo los particulares eran víctimas de algún robo u otro mal, quedaban obligados al resarcimiento de los daños causados.

Como medida preventiva, a cualquier hora del día y de la noche, efectuaban registros a todas las personas para requisitar las armas que portaban, excepto a quienes trajeran un hacha, una linterna o, que madrugaran por condiciones de trabajo.

Los alguaciles mayores auxiliaban a la Audiencia en el aspecto policiaco; contaban con la colaboración de tenientes alguaciles substitutos y alguaciles de campo. Estos nombramientos los expedía la Audiencia, a propuesta de los alguaciles mayores, e imponíase, como requisito fundamental para que surtieran efectos, que los alguaciles y tenientes substitutos no fueran parientes de los alguaciles mayores.

Las atribuciones del alguacil mayor eran las siguientes: acompañar personalmente en sus visitas o comisiones a los oidores; asistir obligatoriamente a las audiencias; visitar las cárceles hacer la "ronda nocturna"; transitar constantemente por lugares públicos, de manera tal que fuesen vistos por los particulares, y, en consecuencia, estuviera en aptitud de tomar las medidas necesarias para evitar desórdenes; ejecutar las aprehensiones ordenadas, no así en el caso del flagrante delito, pues en esas circunstancias, sin mandamiento expreso, debían hacerlo, dando cuenta inmediata a la Audiencia si dicha aprehensión se ejecutaba durante

el día, y si era por la noche, depositaban al delincuente en la cárcel, haciéndolo del conocimiento del tribunal mencionada.

Estaba prohibido expresamente, a los alguaciles mayores: requisitar armas a las personas que llevasen luz encendida o que portaran algún tipo de hacha o instrumento de trabajo y a los que madrugaran por razón de sus labores; despojan de sus dineros a los sujetos a quienes se sorprendiera en juegos de azar; aceptar dádivas de los presos; y ejecutar órdenes de aprehensión o de soltura sin la autorización correspondiente.

Generalmente las funciones policiacas se ejercían tomando en consideración el número de habitantes, la seguridad o inseguridad de los lugares, la nocturnidad u hora avanzada del día y las necesidades que se captaran a través de la opinión pública.

Como los nombramientos recaían en los sujetos de origen español, pertenecientes a clases privilegiadas, infinidad de abusos y latrocinios continuaron afectando a los "indios", por este motivo, el 9 de octubre de 1549, se expidió una cédula real, ordenado se les tomara en cuenta alguna designación pública, y por lo que toca al aspecto policiaco, al designarse alcaldes "indios", se les facultó para aprehender a los delincuentes y

conducirlos a la cárcel del pueblo de españoles del Distrito que correspondiera.

Diversos relatos históricos refieren la existencia de cuerpos de policía en los que hoy es nuestra ciudad, lo mismo en el Imperio Azteca que durante la dominación española,. Sin embargo no es sino hasta el Gobierno virreinal del segundo Conde de Revillagigedo (1789 a 1794) cuando realmente surge una organización policial perdurable.

En 1790, la ciudad de México, capital entonces de la Nueva España, tenía 397 calles y callejones, 78 plazas y plazuelas, una catedral, 14 parroquias, 41 conventos, 10 colegios provinciales , 7 hospitales, un hospicio para pobres, la Real Fábrica de puros y cigarro, y un alumbrado público de 1,168 faroles de aceite y 493 de trementina que se habían instalado como solución a la falta de iluminación en la ciudad que propiciaba los delitos los delitos al amparo de la obscuridad. Entonces se reglamento un servicio de vigilantes nocturnos para dar seguridad pública a los habitantes, "Los Serenos", el pueblo empezó a llamar a aquellos guardianas de la seguridad en las calles "serenos", los cuales tenían entre otras obligaciones la de encender los faroles a su cargo dando a los habitantes un ambiente de seguridad nocturna, los serenos se dedicaban a patrullas la ciudad en forma organizada. En cada esquina se encontraba un vigilante siempre presto y

decidido a acudir al llamado de auxilio de cualquier persona., conocían al vecindario y éste conocía a sus guardianes, en el sereno estaban depositadas las tradiciones inimaginables de honradez y disciplina”

1.4.6.- Época independiente. Al proclamarse la independencia continuó la organización indicada en las leyes españolas, pero como era necesario resolver algunos problemas urgentes, se dictaron disposiciones expresas para la portación de armas, alcoholes, vagancia, etc.

El 7 de febrero de 1822 se organizó un grupo de policía preventiva en la Ciudad de México, que años más tarde pasó a ser un cuerpo de “Policía de Seguridad”.

El Decreto del 18 de noviembre de 1824, que hizo de nuestra ciudad la residencia de los “supremos Poderes de la Federación, razón por la cual las necesidades de seguridad cambiaron para crear el cuerpo de “celadores públicos”, el que se integró con 150 hombres de a pie y 100 montados, destacándose en el acuerdo de su creación lo siguiente:

"Para ocurrir a los actos que demanda este establecimiento, se aplicarán las cantidades que se recojan en el pago de los guardas conocidos con el nombre de serenos, y la que corresponde al sueldo de guarda mayor y demás empleados del ramo de alumbrado, quedando todas estas plazas suprimidas por la ley.

Posteriormente el 28 de mayo de 1826 se estableció un cuerpo de policía municipal conocido como "celadores públicos, pero debido a las necesidades imperantes, se creó, el Reglamento de Vigilantes de 1828, el cual suprime a los "celadores públicos" y surgen los "soldados de policía" a los cuales el pueblo les da el nombre de "gendarmes", palabra de los vocablos "gens d' arms" (gente de armas). Este reglamento estableció que el nombramiento de vigilantes de orden público se debía hacer en cada manzana, bastando la concurrencia de 20 individuos cabezas de familia, y ante la presencia del regidor del cuartel.

Asimismo se habla de "boletas de seguridad " para cada ciudadano cabeza de familia; dichas boletas contenían nombre, oficio, domicilio y quien no la tuviera podía ser considerado como sospechoso.

"Para la conservación del orden nombrará el vigilante cuatro vecinos de cada calle de la manzana, para que rondan y cuiden diariamente aquella,

alternándose en todo el día y noche, de manera que no falten en ellas, y se fijarán en las esquinas cada ocho días la lista de los individuos a quienes toque la ronda en la semana, expresándose el día que a cada uno corresponda para conocimiento de los vecinos y que puedan en caso necesario demandar el auxilio de aquellos”.

El Reglamento de Vigilantes que, entre otras cosas, indicaba: ***“Para la conservación del orden, nombrará al vigilante cuatro vecinos de cada calle de la manzana, para que ronden y cuiden diariamente aquello, alternándose entre el día y la noche, la lista de los individuos a los que toque la ronda de la semana, expresándose que el día que a cada uno corresponda para el conocimiento de los vecinos, y que puedan en caso necesario, demandar el auxilio de aquéllos.”***(art. 12).

Este sistema policial acabó por desaparecer, no así el calificativo de gendarme que paso a formar parte del vocabularios común como sinónimo de policía.

La carencia de policía organizada en las entidades federativas dio lugar a que los habitantes de las poblaciones contribuyeran a la persecución de los delincuentes. En los pueblos, haciendas y rancherías, se nombraran vigilantes para aprehender a los malhechores.

Al implantarse el sistema federal, se establecieron los "Prefectos" en los partidos municipales de cada Distrito, entre sus atribuciones tuvieron algunas de carácter policiaco, como las de vigilar la tranquilidad pública y en casos especiales, cuando el bienestar social lo exigía, practicaban y ordenaban arrestos, con la obligación de poner a los detenidos a disposición de la autoridad competente dentro de un término de cuarenta y ocho horas.

En el año de 1848, la zozobra e inseguridad prevalecía en todas las regiones; las gavillas de asaltantes ponían en constante peligro la vida de los ciudadanos; llegó a manifestarse, a tal grado, que se concedió acción popular para perseguirlos. Para esos fines, se formaron listas de ciudadanas para prestar el servicio de vigilancia en las ciudades, pueblos, haciendas y caminos.

En las capitales y centros de población importantes funcionaban las fuerzas de seguridad pública, pero como el principal problema repercutía sobre los habitantes del medio rural, debido a la impunidad y falta de garantías, los propietarios de fincas rústicas crearon cuerpos de policía rural, y así en cada una de ellas había un grupo de rurales bajo las órdenes del administrador.

La designación de sus componentes la hacía una junta de propietarios o arrendatarios, presidida por el Presidente del partido correspondientes, mismo que quedaba como inspector y director de esta organización.

Su labor consistía en vigilar las fincas y caminos y aprehender a los ladrones, malhechores y vagos, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial, a quien auxiliaban en todas las diligencias y órdenes que dictaba.

Los servicios de los rurales los utilizaba el prefecto, solamente en casos urgentes o en ausencia lo hacía el "Sub-Prefecto".

Como era notoria la impotencia estatal para dar garantía a los ciudadanos, tuvo que ser la iniciativa privada quien integrara el cuerpo de referencia, para así resguardar, por sí mismo, su vida y haciendas; circunstancia por la cual, también ya agrupados, contribuyeron económicamente al sostén de los rurales.

En el año de 1868, las leyes orgánicas para el gobierno y la administración interior de los Distritos Políticos, reglamentaron las atribuciones de un nuevo tipo de funcionarios: los "Jefes Políticos", quienes, por estar encargados de la administración pública en cada distrito, tuvieron bajo su mando a las fuerzas armadas y demás autoridades, a excepción de las judiciales, por lo

cual en ejercicio de sus funciones, giraban órdenes de arresto, aunque debían de poner a disposición del juez, al detenido dentro de las cuarenta y ocho horas, contadas a partir del momento en que se ejecutaba la detención.

Una nueva organización apareció en 1869: "las gendarmerías". Estos cuerpos se integraron con grupos de infantería y caballería, organizados en líneas al mando de un jefe; cada uno comprendía tres o más distritos políticos cargo de un comandante, un guía, un agente y gendarmes dirigidos por un jefe responsabilizado en la adopción de medidas para procurar seguridad y orden dentro de la entidad, en la organización de las policías locales y coordinación de los trabajos.

Los gendarmes eran cambiados periódicamente de lugar, pretendiendo que adquirieran un conocimiento general sobre las necesidades de la región y que no crearan intereses. Cada línea tenía un jefe con residencia en la cabecera distrital y responsabilizado del orden; por ello; cuando se cometía algún delito de robo, era irremisiblemente destituido e inhabilitado para pertenecer al cuerpo.

El Comandante visitaba la jurisdicción distrital para inspeccionar los servicios de vigilancia y proporcionar el apoyo necesario a los Jefes Políticos, a las autoridades locales y a los particulares.

Los guías tenían funciones administrativas, como la compra y distribución de los forrajes, el trámite de documentación, suplir a los comandantes, pasar revista, etc.

Para ingresar a este cuerpo se requería; tener buena conducta, ser mayor de veintiún años, gozar de buena salud, conocer el manejo de armas y caballos y, no haber sido condenado criminalmente.

Los agentes auxiliaban al jefe superior y desempeñaban funciones de carácter confidencial.

Para facilitar las labores policíacas, los Jefes Políticos y autoridades locales suministraban informes periódicos sobre los malhechores y la conducta de las personas que vivían en las demarcaciones respectivas.

Es importante hacer notar que los ciudadanos estaban obligados a presentar auxilio y cooperación a los gendarmes, en todos aquellos casos en que fueran requeridos para ese servicio.

La actuación de los gendarmes provocó choques con los Jefes Políticos quienes en ninguna forma cumplían con las obligaciones de informar y apoyar a la policía, porque veían en ésta una amenaza para su mal entendida autoridad y sus intereses inconfesables.

Los problemas fueron graves para jefes y subordinados de la gendarmería, eran destituidos por negarse a obedecer las prestaciones de las autoridades locales y de los Jefes Políticos que luchaban incansablemente por gobernar absolutamente a esta policía.

Finalmente en 1880, quedó bajo las órdenes inmediatas de los Jefes Políticos, iniciándose de esta manera otra época plagada de abusos, impunidad y desprestigio policiaco, acentuándose aún más la desconfianza ciudadana en las autoridades encargadas de garantizar y tutelar su vida e intereses.

Infinidad de reglamentos sobre gendarmería fueron expedidos en cada Estado de la República, adiciones reformas, organizaciones novedosas, etc., pero la situación no cambiaba: los jefes políticos continuaron durante muchos años siendo factor determinante en el mundo de estos organismos, fundamentalmente integrados con elementos del ejército.

En el Distrito Federal, la policía de acuerdo con las leyes de 5 de mayo de 1861, 23 de febrero de 1861, 21 de febrero de 1867, Reglamento de 15 de abril de 1872 y 30 de junio de 1874, contaba con un inspector general, dos ayudantes, cuatro comisarios de cuarteles mayores, cuerpos de policía rural y urbana, cuerpo de bomberos y resguardo diurno y nocturno. Dependían del Inspector y éste, a su vez, del Gobernador del Distrito y del Ministerio de Gobernación.

Esta policía era competente para aprehender a los delincuentes, prevenir los delitos, descubrir los que se hubieren cometido y otorgar protección a las personas.

Durante el Porfiriato, en el año de 1902, se crearon nuevos cuerpos de policía rural; para esos fines, en cada municipio, un comandante "destacado" encabezaba un grupo de soldados, pero como dependían de los Jefes Políticos de cada distrito, se convirtieron en simples agentes de éstos para asuntos particulares y policiacos y también para el cobro de impuestos que no eran cubiertos oportunamente al Recaudador de Rentas de la localidad.

Los jefes políticos giraban instrucciones en todos los órdenes, por ejemplo: las cárceles deberían cerrarse a las seis de la tarde y se entregaban las llaves al Comandante, quien las conservaba en su poder, de tal manera que

ningún "reo" podía obtener su libertad, aunque mediara orden de la autoridad competente.

Esto acontecía en los distritos y en los municipios, los comandantes atendían exclusivamente indicaciones de los presidentes municipales, siempre y cuando no estuvieran en contraposición de las ordenes de los hijos políticos y se tratara de detenidos que estuviesen allí para ser remitidos a las cárceles distritales.

Para formar parte de esta policía era necesario: presentar una solicitud, la recomendación de alguna persona solvente del municipio y acreditar honradez. Examinados los documentos, la Inspección General de Seguridad Pública, si lo consideraba pertinente, otorgaba la aprobación.

Un inspector de la Gendarmería del Estado vigilaba la organización, los aspectos disciplinarios y morales, y dictaba las órdenes que el titular de Gobernación le transmitía.

Debido a la tranquilidad y agitación reinante en la República en el año de 1912, las funciones de policía estuvieron a cargo de la guardia nacional, otorgar garantías en las ciudades.

Al triunfo de la revolución, el Ayuntamiento de la Ciudad de México instituyó la "Gendarmería"; en el año de 1925, un nuevo Reglamento la organizó; en 1928 se derogó el anterior y entró en vigencia el de esa fecha, el cual fue substituido en 1941 por el actualmente en vigor.

De la anterior reseña histórica vemos que nunca ha existido en nuestro país un buen cuerpo de policía que realmente frene a la delincuencia, muchos han existido pero ninguno realmente ha funcionado la mayoría de los cuerpos formados con anterioridad, desaparecieron por ser obsoleta su capacidad para mantener el orden y la seguridad, por lo que se puede deducir que no existe una verdadera cultura policiaca, salvo la de la policía federal de Caminos, pero esta tenderá a desaparecer para ser incorporada al cuerpo policiaco materia de estudio en el presente trabajo.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

2.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TRATADOS INTERNACIONALES.

El antecedente constitucional respecto a la Seguridad Pública lo encontramos en el artículo 21 Constitucional que a la letra dice:

"ARTICULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente constituirán en multa o arresto por treinta y seis horas: pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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 coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.²⁷

²⁷ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México 2001.p.16

Por lo que respecta a los Tratados Internacionales existen hechos que no están vinculados directamente, pero sí se relacionan con la Policía Federal Preventiva toda vez, que la persecución de delitos relacionados con el narcotráfico es de indole federal; en la Organización de la Naciones Unidas existe un organismo conocido como la "FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUPEFACIENTES Y SUBSTANCIAS PSICOTRÓPICAS".

En el año de 1961 se realizó una Convención Única sobre Estupefacientes que entró en vigor en el año de 1964, convención que solo contempló el uso de estupefacientes de origen natural, pero no cubría a las drogas de origen artificial mismas que al no ser cubiertas por tratados internacionales, "la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas preparó un proyecto de instrumento que las abarca. Este instrumento fue aprobado por una Conferencia de la Naciones Unidas, celebrada en Viena, en 1971 como Convenio sobre Substancias Sicotrópicas, que entró en vigor en 1976."²⁸

Por lo anterior es lógico que al ser un delito del fuero federal el relativo al tráfico, posesión, producción y consumo de estupefacientes la convención y sus tratados, son materia relacionada directamente con la Policía Federal Preventiva que en su carácter de policía preventiva, tendrá como obligación

²⁸ Arellano García Carlos, Derecho Internacional Público, Tomo II. Editorial Porrúa, México 1983. P. 677.

la fiscalización relativa a todo este tipo de sustancias sicotrópicas así como el decomiso y puesta a disposición de las autoridades competentes para su destrucción.

Así mismo todos aquellos tratados internacionales que engloben en su texto la persecución y castigo de delitos del orden federal, será obligación de la Secretaría de Seguridad Pública diseñar tácticas y programas tendientes a prevenir la comisión de estos, con el apoyo obviamente de la Policía Federal Preventiva que como ya se a repetido en muchas ocasiones tiene esta función.

2.2.- LEYES FEDERALES.

Dentro del marco jurídico que sustenta a nivel Federal esta Ley de Policía Federal Preventiva tomaremos en consideración las relativas a las Leyes Reglamentarias y Orgánicas. Reglamentos en Materia de seguridad Pública donde tenemos las siguientes:

- a) Código Penal Federal, obviamente en cuanto se refiere al fuero federal.
- b) Código Federal de Procedimientos Penales.
- c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- d) Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- e) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- f) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Las leyes antes enumeradas se consideraron para el presente trabajo tomando como base las mencionadas dentro del Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de haber sido seleccionadas y adicionadas según la importancia y las reformas hechas desde la expedición de la Ley materia del presente trabajo.

2.3.- LEYES EN EL DISTRITO FEDERAL.

En la Ciudad de México y la zona metropolitana fue aplicado como en el resto de la república el PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1995-2000, programa por el cual se crea la Policía Federal Preventiva, del mismo modo en el Distrito federal se crea un PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL, que al igual que todas las entidades encargadas de la Seguridad Pública se encuentran coordinadas por la LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA,

que permite la entrada en acción en caso de ser requerida por las autoridades del Distrito Federal según sea en caso el apoyo del cuerpo de policía materia del presente trabajo de investigación.

Dentro de las obligaciones que se establecen para el cuerpo de policía materia de la presente investigación, están las contenidas en el artículo 4 fracción III, de la Ley de Policía Federal Preventiva, mismas que establecen la obligación de cuidar, salvaguardar el orden y la seguridad dentro de los recintos y lugares, sujetos a la jurisdicción federal, dicho lo anterior dentro del Distrito Federal se encuentra toda la estructura administrativa del Gobierno Federal así como de la Presidencia de la República, por lo que la Policía Federal Preventiva, ha sido la encargada de cuidar la seguridad en últimas fechas de estos lugares.

2.4.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

La mencionada exposición de motivos fue incluida dentro del presente trabajo dentro del inciso marcado con la letra "A", fue necesaria su

incorporación dentro del presente trabajo dada su importancia misma que se procederá a analizar en este punto.

Primeramente la exposición de motivos hace referencia a la necesidad de una convivencia pacífica dentro de nuestra sociedad buscándolo a través de límites a la autoridad con lo cual se confiere seguridad a los ciudadanos, aplicando al mismo tiempo el orden jurídico y dejando que él mismo funciones como un instrumento que solucione las demandas de seguridad pública, dado que las autoridades son las encargadas de garantizar dicha seguridad.

Lo expuesto en el párrafo anterior se hace tomando en consideración las reformas a los artículos 21 y 73, fracciones XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es clara su inserción de la Policía Federal Preventiva dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, esta intención no se hace a modo de sugerencia sino que por el contrario lo dice de forma textual refiriéndose al primer paso que el Gobierno Federal dio fue el de emprender una gran cruzada contra el crimen y la delincuencia, coordinándolo a través de los tres niveles de gobierno; el Federal, Estatal, y Municipal, buscando en el mismo sentido el apoyo de estos niveles de gobierno con lo que quedó clara la intención del Gobierno Federal de crear un cuerpo policial de carácter preventivo y de

jurisdicción Federal, al mismo tiempo el gobierno reconoce la importancia de que este cuerpo de policías operaría en toda la república por lo que se pensó en asumir responsablemente la competencia de sus facultades sin invadir las de los cuerpos del orden de los Estados de la Unión, ni de los Municipios en los Estados.

Siempre se reconoce en el texto de la exposición de motivos la creación de esta policía, cosa que es totalmente lógica utilizando los punto de vista que claramente se maneja siendo su razón más grande el problema de inseguridad, hecho que de manera inexplicable quedó eclipsado bajo la sombra de la creación de un nuevo organismo de la administración pública que diera cabida a más burócratas leales al sistema pasado, hecho que se manifestó dejando el nuevo cuerpo bajo la dependencia de la Secretaría de Gobernación, cuando esta misma no pudo dar resultados óptimos teniendo bajo su administración a la Policía de Migración, que cumplía con unas parte de las funciones que ahora se le encomendaría tener las funciones de dos cuerpos más concentradas en uno solo, y si la policía de migración no resultó que podíamos esperar de la Federal Preventiva.

Por fortuna con la nueva administración se recapacitó en ese punto, dándose el primer paso en este sentido y creando con ello la Secretaría de Seguridad Pública. la cual funge como un ministerio especializado en dar

por ley una respuesta a los problemas de seguridad pública, tomando las medidas y aplicándolas a la política criminal más adecuada, sin pisotear los derechos y garantías consagrados en nuestra Carta Magna, todavía queda mucho camino por recorrer pero los primeros pasos ya han sido tomados, solo falta quitar un paradigma el cual se encuentra más relacionado con las políticas económicas, de las cuales se deriva factores tan importantes para la sociedad como lo son: el empleo, poder adquisitivo y nivel de vida que afectan directamente en la inseguridad que vivimos hoy día y deben de ser tomados en consideración para determinar una Política Criminal efectiva.

2.4.1.- ANÁLISIS A LA LEY DE POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

Como se ha sostenido en muchas ocasiones a lo largo del presente trabajo era necesaria la creación de una policía preventiva, pero que operase en el fuero federal, misma que se hizo una realidad al tenor del PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1995-2000, toda vez que lógicamente no podíamos tener tan solo una policía que se dedicara a perseguir el delito, además era necesario evitarlo y de ser posible que el delito quedase en una tentativa inacabada la cual fuese frustrada por los órganos de vigilancia del orden y la seguridad, promoviendo con estas

medidas un clima de mayor seguridad y tranquilidad para todos los ciudadanos de la República.

Por lo anterior y siendo una herramienta del Estado la Política Criminal fue necesaria la creación de un cuerpo que coadyuvara con las instituciones ya existentes, lo anterior a fin de garantizar un Estado de Derecho, situación que las instituciones de la Nación no garantizaban a sus ciudadanos, puesto que el Estado de Derecho se estaba viendo minado dada las condiciones de inseguridad imperantes en el territorio nacional.

La Ley de la Policía Federal Preventiva fue expedida el día 4 de enero de 1999, en su artículo primero hace mención a la expedición de la misma pero sin mencionar para que efectos, de hay pasamos al capitulo I referente a las Disposiciones Generales.

El Artículo 1.- hace mención el carácter reglamentario del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la Seguridad Pública a cargo de la Federación.

Artículo 2.- nos habla de la dependencia que tendrá a su cargo a la Policía Federal Preventiva y la entidad destinada para tal efecto sería en un principio la Secretaría de Gobernación pero a partir de la reforma a la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal del mes de febrero del presente año quedará el despacho de los asuntos de la Policía Federal Preventiva bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública, del mismo modo la Dirección de ésta quedará a cargo del Comisionado; funcionario que será nombrado y removido por el Presidente de la República, por lo que el grado de Comisionado será el de más alta jerarquía dentro de la Policía Federal Preventiva.

El Artículo 3.- se refiere al ámbito territorial y los casos en que tenga jurisdicción de este cuerpo de policía.

El Capítulo II respecto De la Organización y Funcionamiento de la Institución, se refiere a todo lo relacionado con la parte orgánica; cabe aclarar que las observaciones y críticas de los artículos relacionados con este capítulo de la ley, los haré tangibles a modo de comentarios en el siguiente punto.

El Capítulo III relativo Del Personal Activo de la Institución, donde primeramente nos orienta al apartado constitucional que regirá sus obligaciones laborales al contenido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que además de tenerlos como parte de la Administración Pública los pone dentro del sector centralizado es

decir de la Administración Pública Centralizada, entre otras cosas sujeta a los miembros de esta corporación a los principios que deberán de regirlos de forma invariable, como lo son la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez de hay que se deriven una serie de deberes relativos a los principios éticos y morales antes mencionados.

Capitulo IV Del Servicio de Carrera Policial, nos habla de las normas que regirán para el servicio civil de carrera de la Policía Federal Preventiva, lo antes expuesto es una serie de requisitos que los interesados en formar parte d éste cuerpo deben de cumplir, además de tener la certeza de que es un sujeto capaz, con una conducta intachable de ciudadano y la demostración de tener ciertos conocimientos necesarios para poder ingresar al Servicio.

En los artículos que preceden es la parte relacionada directamente con las reformas, por medio de las cuales el personal de Servicios de Migración, el personal de la Policía Federal de Caminos y de la Policía Fiscal quedan bajo las ordenes de la Secretaría de Gobernación y para ello se realizaron reformas a los artículos 16, 17 y 151 párrafo primero de la Ley General de Población, el artículo 3 fracción II de la Ley de Vías Generales de Comunicación; la fracción VIII del artículo 144, de la Ley Aduanera y la

fracción IV además de ser derogada la fracción VII del artículo 5 de la Ley de Caminos, Puentes y Auto Transporte Federal.

2.4.2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

Sobre la Organización y Funcionamiento de éste cuerpo de policía lo encontramos contenido en el capítulo II de la Ley de Policía Federal Preventiva primero encontramos las atribuciones las cuales se enumeran en el artículo 4 de la ley en comento y que a la letra dice:

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

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

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

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

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

- b) Los parques Nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los causes de los ríos.**

- c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación,**
y

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

IV. Participar en el auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y la persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;

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

VII. Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de los bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al **Sistema Nacional de Seguridad Pública**;

IX. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas coordinados previstos en otras leyes federales;

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

XI. Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente;

XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

XIII. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

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

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

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción II y la fracción XII del presente artículo, la Policía Federal Preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera".

Como se muestra en el anterior párrafo vemos las atribuciones con las cuales podemos darnos una idea bastante clara de las atribuciones y funcionamiento donde se contemplan puntos explícitos que se refieren: a la función preventiva, la coadyuvancia con otras instituciones, la cooperación interinstitucional y las zonas y territorios federales en los que tenga jurisdicción, así como la colaboración a petición de otras autoridades.

2.4.3.- JURISDICCIÓN.

Respecto a la Jurisdicción que ejerce este Cuerpo de Policía, lo anterior se encuentra primeramente plasmado en el artículo 3º de la Ley de Policía Federal Preventiva mismo que a la letra dice.

"Artículo 3.- La Policía Federal Preventiva ejercerá en todo el territorio nacional las atribuciones que establece la presente Ley, con

estricto respeto a las que corresponden a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales. Esta institución policial no tendrá atribuciones en procesos electorales.

Para el mejor ejercicio de sus atribuciones, la Policía Federal Preventiva podrá suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas".

Del mismo modo la jurisdicción tan bien se encuentra especificada en el **Artículo 4**, Inciso a), Fracciones III y XII, de la Ley de Policía Federal Preventiva que a la letra dice:

..."III.- Garantizar, mantener y establecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como permitir la comisión de delitos en:

- e) Las zonas fronterizas y en tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que

operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

- f) Los parques Nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los causes de los ríos.
- g) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación, y
- h) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas".

Así mismo como ya se había hecho la observación la Fracción XII, esta profundamente relacionada fracción que a la letra dice:

..."XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión

aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional”...

...“En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción II y la fracción XII del presente artículo, la Policía Federal Preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera”...

Finalmente en el último párrafo de este artículo se hace la aclaración a los casos en que éste cuerpo policial podrá actuar en los recintos fiscales, garitas, aduanas y demás.

Sin lugar a dudas es claro que este cuerpo policial funcionara generalmente en tres supuestos que son: En todas las zonas y territorios federales, en el caso de la prevención de delitos del fuero federal y cuando sea solicitado su apoyo por otras Entidades o Instituciones, por lo que está perfectamente definida la esfera de su jurisdicción, con lo cual podemos tener confianza de que no invadirán ni entrarán a usurpar las funciones y territorios de otros cuerpos de policía, y sólo en caso de ser requerida su colaboración veremos a la Policía Federal Preventiva fuera de su jurisdicción.

2.5.- CLASIFICACIÓN DE LOS CUERPOS DE POLICÍA.

Según el caso y la naturaleza del ejercicio de la acción policiaca, el Estado, en pleno uso de su soberanía, ha creado a fin de dar una solución a los problemas de inseguridad pública diferentes cuerpos policiacos, donde por medio de su acción específica de cada uno de ellos; se pueden generalizar y resumir la actividad del estado en dos tipos de función: la preventiva y la persecutoria, "Actualmente la Política Criminológica (también llamada Política Criminal) busca, con gran ambición, enfrentarse ala crisis de la justicia, replanteando estrategias de desarrollo social, mediante la elaboración sistemática de un plan de desarrollo integral, basado en informes sociales previos, proporcionando las rutas sociales adecuadas a los requerimientos de desarrollo nacional."²⁹

Por lo anterior es posible resumir a grandes rasgos que existen dos tipos de policía en la República Mexicana, La policía preventiva y la persecutoria "La primera con su presencia previene la comisión de los hechos delictuosos, adopta las medidas necesarias para evitar las infracciones legales; está

²⁹ Rodríguez Manzanera Luis. *Op. cit.* p.111.

encomendada a diversos cuerpos policiacos según la esfera de la administración de la que se trate.³⁰

"La segunda investiga y persigue los delitos; es decir, actúa al consumirse el ilícito penal, siendo éste propiamente el presupuesto necesario para su intervención, y esta labor la llevan a cabo las Policías Judiciales del Distrito, Federal, Militar y de las entidades federativas."³¹

Dado lo anterior "La policía judicial es la corporación de apoyo al Ministerio Público que por disposición constitucional, auxilia a aquél en la persecución de los delitos y que actúa bajo la autoridad y mando del Ministerio Público."³²

2.5.1.- CUERPOS POLICIACOS ESPECIALIZADOS.

Dado lo comentado en el anterior punto, consideré necesario mencionar lo relacionado acerca de otros cuerpos de policía, pues "en nuestro país existe una gran diversidad de cuerpos policiacos, cuyas funciones son específicas

³⁰ Jesús Martínez Gamelo. *Policía Nacional Investigadora del Delito*. Editorial Pomúa. México 1999. p.231.

³¹ Guillermo Colín Sánchez. *Op. Cit.* p. 226.

³² Osorio y Nieto, César Augusto. *La averiguación previa*. 2ª edición. Editorial Pomúa. México, 1983. p. 53.

y si se quiere de especialización; entre otros señalaremos los siguientes cuerpos de policías: Preventiva Del D.F., del Tránsito del D.F., de Reglamentos, Bancaria, Industrial. Dirección General de Seguridad Forestal, de Recursos e Hidráulicos, Sanitaria, Fiscal de Gobernación, de Comunicaciones, de Tránsito Federal de Comercio, de Marina, de Relaciones Exteriores, Agraria, de Educación, Ferrocarriles, del Seguro Social, Tutelar, Penitenciaria, Militar del Bosque de Chapultepec, Policías Judiciales del D.F., Federal y Militar, Infantil, Femenil, Montada, Aérea, Anti-Narcóticos, Privada, de Instituciones Educativas Privadas, etc."³³

Dentro del punto de vista preventiva podemos esquematizarlo de la siguiente manera:

1. "Policía Preventiva en Materia Federal y
2. Policía Preventiva en los Estados de la República.

Desde el punto de vista de la investigación y de la persecución constitucional y la organización legal que nos rige en México, podemos clasificar a estos organismos de la siguiente forma:

³³ Martínez Gamelo Jesús. *Policía Investigadora del Delito*. Editorial Porrúa. México 1999. p.231.

3. Policía Judicial, o policía Investigadora (Concepto adoptado en el Estado de Guerrero).
4. Policía Judicial del D.F., o policía del D.F.
5. Policía Judicial de las Entidades Federativas.
6. Policía Judicial Federal.
7. Policía Militar.
8. Policía Femenina.³⁴

A) PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Según la clasificación de los cuerpos de policía y dadas las funciones inherentes que tiene cada uno de ellos, es pertinente hacer una breve reseña a cerca de las funciones del cuerpo policial que tiene bajo su responsabilidad la persecución de los delitos o también llamada persecutoria, es por ello menester hacer referencia a la Procuraduría General de la República la cual "es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado conforme al artículo 102 de la Constitución."³⁵

³⁴ *Ibid.* p.232.

³⁵ Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1993. p 248.

Así mismo el antes mencionado artículo 102 de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos en su segundo párrafo a la letra dice:

Artículo 102.- Incumbe al Ministerio Público de la federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal: y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Respecto de "las facultades del Ministerio Público federal como órgano encargado de investigar y perseguir ante los tribunales a los que hubiesen cometido delitos del orden federal, el propio artículo 102 posee antecedentes comunes a los del diverso artículo 21 de la Constitución Federal."³⁶

Por lo que al hacer una revisión de nueva cuenta al artículo antes invocado de la Constitución, se precisa que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, tratándose de delitos del orden

³⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editorial U.N.A.M 1985. p. 239.

federal el Ministerio Público estará presidido por el Procurador General de la República quien a su vez es el titular de la Procuraduría General de la República, y será la entidad que presida a los Agentes del Ministerio Público federal quienes tienen la obligación y le incumbe la persecución de los delitos, para ello contará con el respaldo de la policía judicial federal en el caso de los delitos del fuero federal; de la misma manera esta estructura se llevara en cada Estado de la República Mexicana, donde se ocuparan de los delitos del fuero local.

B) POLICÍA JUDICIAL O MINISTERIAL.

La fuente legal que le da origen la encontramos plasmada en el artículo 21 de la Constitución, la "Policía Judicial, es un auxiliar de los órganos de la justicia, del Ministerio Público en la investigación de los delitos búsqueda de las pruebas, presentación de testigos, ofendidos e inculpados, y de la autoridad judicial en la ejecución de las ordenes que dicta (presentación aprehensión e investigación)."³⁷

³⁷ Colín Sánchez Guillermo. *Op cit.* p.230.

Además de las atribuciones antes referidas de la policía judicial podemos destacar que esta se clasifica en policía judicial: Federal, del Distrito Federal, Militar y, de las entidades federativas.

Si bien es cierto que el mismo artículo 21 de nuestra Carta Magna habla de una policía de la cual se auxiliará para la persecución y esclarecimiento de los delitos el Ministerio Público, hoy día no dice cual es el nombre de ese cuerpo de policía, por lo que al estar supeditado al agente del Ministerio Público el nombre de este cuerpo lo será Policía Ministerial como lógicamente queda entendido, pero también será ministerial dadas las funciones que desarrollará más que como una policía de tipo persecutoria como un auxiliar del Ministerio Público.

POLICÍA DE CAMINOS Y PUENTES FEDERALES.

Es importante mencionar este cuerpo policiaco, que aunque ya no exista como tal y haya sido substituido por la Policía Federal Preventiva materia de investigación del presente trabajo, pero sí formaba parte activa en la investigación y persecución de delitos; no siendo policía persecutoria pero sí un coadyuvante en la investigación de delitos del orden federal ante el ministerio público del mismo fuero, del mismo modo con ministerios públicos

locales, ya que en ocasiones aportaba datos sobre vehículos robados o abandonados encontrados en su zona de adscripción, por lo creo pertinente hacer un pequeño análisis sobre la función que desempeñaba este cuerpo policiaco.

La policía de caminos era una entidad que dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría creada por el Presidente Porfirio Díaz en el año de 1891, con el nombre de Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas, desde esa fecha no cambió su denominación hasta la Ley de 1958, en que se le llamó como hasta hoy día.

Entre las muchas funciones que tenía la secretaria estaban la de construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales, así como las estaciones y centrales de auto transporte federal, construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares. Por lo que se tuvo la necesidad para poder conservar y cuidar el orden de las muchas instalaciones y zonas que quedaban bajo la responsabilidad de la secretaria, la creación de un cuerpo de policía que coadyuvara con ésta misión; de ahí la creación de la policía de caminos.

2.5.2.- CUERPOS POLICIACOS DE CARÁCTER GENERAL.

Los cuerpos de policía de carácter general son aquellos que en la clasificación de los cuerpos de policía tienen la naturaleza preventiva, es decir, los que con su sola presencia previenen la comisión de los hechos de carácter delictivo, lo anterior es una de las características de su generalidad, otro punto es donde radica dicha naturaleza y es atendiendo al territorio, por lo que podemos apreciar que el propio Código Penal Federal, desde su artículo primero nos muestra el principio general de la territorialidad mismo que a la letra dice:

Artículo 1. Este Código se aplicará en el Distrito Federal, por los delitos de la competencia de los tribunales comunes; y en toda la república, para los delitos de la competencia de los tribunales federales.

En este orden de ideas y siendo auxiliares de los órganos de justicia, que en este caso son los tribunales a los que se refiere el citado artículo, podemos decir que los cuerpos policiacos de naturaleza preventiva territorialmente los encontramos en todos los órdenes como lo son: el federal, estatal, municipal e incluso en los cuerpos policiacos especializados, sin embargo dichas características no son aplicables a los cuerpos policiacos de naturaleza

persecutoria dado que éstos solo existen de orden federal y estatal, es decir en el nivel federal son la policía judicial federal y en el ámbito estatal las policías judiciales o ministeriales en los estados, lo que hace que no sean de tipo general porque solo se justifica su actuar cuando se practican las diferentes investigaciones para esclarecer un delito, de ahí que sea tan específica, mientras las de tipo preventivo pueden además de prevenir el delito auxiliar en su investigación, pero con la debida capacitación de sus elementos para tal efecto.

Entre otras cosas tienen la finalidad de velar por el orden, la moral y la seguridad pública, para tal efecto tienen la obligación de llevar al cabo "las siguientes acciones: vigilar, informar, ordenar, exigir y obligar, no solo como medidas preventivas sino represivas."³⁸

2.6 LA POLICÍA PREVENTIVA EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.

Como se explicó en el punto anterior la policía de naturaleza preventiva, no solo hay de tipo federal, también la hay en los estados, y esta institución esta a cargo de cada uno de los ayuntamientos en los estados, es decir cada municipio cuenta con un cuerpo de policiaco el cual está bajo las

³⁸ Guillermo Colín Sánchez. *Op. cit.* p. 226.

órdenes de un jefe, un subjefe, comandante y el personal que autorice el presupuesto de egresos.

Las Fuerzas del Estado están constituidas por un grupo disciplinado militarmente, cuyas funciones primordiales (preventivas y represivas), se concretan a impartir garantías, para evitar la alteración del orden y, en su caso necesario, auxiliar a las autoridades.

Esta sección es un residuo de antiguas organizaciones policiacas como la gendarmería y los rurales a los cuales se les organizó bajo un sistema netamente militar. Al triunfo de grupos militarizados, bajo el mando del Ejecutivo local, para coadyuvar con las nuevas organizaciones policiacas a mantener el orden y reprimir actos graves en contra de la paz y la seguridad de las poblaciones.

En la capital de algunas entidades federativas existen las fuerzas del estado. Su función principal es "prevenir y extinguir los incendios", y sus actividades son las siguientes: Salvamento en: derrumbes, desbarrancamientos, precipitación de personas en lugares profundos; accidentes de asfixia por acumulación de gases, ácidos y substancias nocivas; accidentes de tránsito; extracción de ahogados en canales, colectores, presas; caídas de árboles sobre líneas de tensión eléctrica,

edificios y vehículos; desagüe en zonas populosas y residenciales donde se pone en peligro la salud del vecindario por la acumulación y estacionamiento de las aguas

2.6.1.- ORGANIZACIÓN Y MANDOS.

La organización y mandos de policía en los Municipios de los Estados de la República obedece fundamentalmente a la estructura que se tiene en las grandes ciudades del país, así mismo los mandos de policía son reflejo de lo ya mencionado por lo cual encontramos una problemática bastante seria que nos trae como consecuencias inmediatas, la imposibilidad de aplicarse por parte del ayuntamiento dado el presupuesto con que cuenta para la capacitación de los elementos al nivel que le exige la copia burda de reglamentos y mandos que exigen una cierta estructura y nivel en la corporación, además de no ser una alternativa a los casos concretos de delincuencia que se observan en un pequeño poblado respecto a los que se presentan de forma cotidiana en las grandes ciudades, por lo que es notoria la imposibilidad de aplicarse en los cuerpos policiacos municipales por motivos prácticos y económicos.

Los Presidentes municipales, regidores, cabildos y demás funcionarios relacionados con las actividades del ayuntamiento, deben urgentemente desde el momento que toman posesión del cargo traer consigo un programa, una estructura, y un reglamento de policía aplicable a las necesidades y posibilidades económicas del ayuntamiento del cual toman posesión, y no solo dedicarse a copiarlos de reglamentos de policía de grandes ciudades del país, y en el peor de los casos de otras ciudades del mundo, donde el abismo de su la realidad será geométricamente mayor a la propia.

2.6.2.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS POLICÍAS.

Los derechos inherentes a los cuerpos de policía de naturaleza preventiva en el orden constitucional son los mismos que para la policía preventiva del Distrito Federal, la Constitución General de la República no prevé la existencia de la policía preventiva. A través de alguno de sus preceptos encontramos su justificación legal. El artículo 10 indica:

"Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen la libertad de poseer armas de cualquier clase para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las

que la nación reserve para el uso exclusivo del ejército, armada y guardia nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de la policía"...

Por consecuencia aunque de manera general se bosqueja la presencia de una institución policiaca, preventiva, común y se quiere municipal o regional, cuyas funciones son precisamente la prevención, acción inminente del orden criminológico y de una seria política gubernativa ya sea la esfera local y federal, regional, municipal.

Del mismo modo, en lo contenido en el artículo 16 constitucional, párrafo décimo señala: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía..."

Bajo estos lineamientos considero que no existe duda alguna que la ley máxima prevé, crea y regula a este tipo especial de policía, por lo relativo a lo vertido en el Código Penal Federal se contempla del mismo modo la existencia de la policía de carácter preventivo, misma que al tener el reconocimiento de la propia ley, en los reglamentos de policía, de gobierno y demás encaminados a normar la situación relativa a estos cuerpos

policiacos encontramos la fuente de sus derechos y obligaciones, derechos de los cuales la ley los faculta para el cumplimiento de su deber.

El último párrafo del artículo 21 de la Constitución General también se relaciona situación que queda de manifiesto en su penúltimo párrafo mismo que a la letra dice:

..."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"...

Relacionado con las obligaciones estas de igual modo que los derechos de los policías vienen contenidos en cada uno de los reglamentos de policía pero en general podemos hablar de "las necesarias para garantizar el bien social, esta función se circunscribe a las siguientes acciones: vigilar, informar, ordenar, exigir y obligar, no solo como medidas preventivas sino represivas."³⁹

³⁹ Martínez Gamelo Jesús. *Op. Cit.* p.232

2.6.3.- CÓDIGO DE ÉTICA.

Podemos decir en general que se trata de un conjunto de normas de conducta y ética que deberá de observar el elemento de policía, en el desempeño de sus atribuciones, así como en su trato con el público, a fin de dar observancia a la ley y el orden. Lo anterior es para tratar de dar una alternativa moral, con la que se pretende que el elemento de policía, respete las garantías constitucionales de los individuos, no violando sus derechos humanos, además de que se conduzca con honestidad.

Dado lo anterior es utópico pensar que con la creación de un cuerpo de normas, moralistas se pueda pensar en obtener un resultado, si los cuerpos policíacos tienen la capacitación, nivel cultural y de destreza para formar parte de esa institución policiaca, es obvio que conoce la ley y sus sanciones como servidor público, por lo que la creación de un Código de Ética no tendría ningún objeto.

2.7.- CUERPOS DE POLICÍA QUE SUSTITUIRÁ LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

Los cuerpos policiales que sustituyó la Policía Federal Preventiva los encontramos enunciados de forma indirecta dentro de los artículos 4, fracciones III inciso a), XI, XII, XIV, ARTÍCULO SEGUNDO al SÉPTIMO de la Ley Federal de Policía Federal Preventiva, artículos relativos a la Organización y funcionamiento, así como a las leyes que se reformarían para poder encausar las actividades de este cuerpo policial, artículos e incisos que a la letra dicen:

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

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

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías

férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

XI. Levantar las infracciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia correspondiente para su trámite.

XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

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

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

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII del presente artículo, la Policía Federal preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera.

Así mismo se reformaron otras leyes con el objeto de poder un marco de competencia a las atribuciones que la propia ley le estaba confiriendo al ya citado cuerpo policial que nos ocupa, lo anterior es notorio en los siguientes artículos que a la letra dicen:

ARTÍCULO SEGUNDO.- SE REFORMA LA FRACCIÓN XXXIV DEL ARTÍCULO 27 Y LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 31; SE ADICIONA LA FRACCIÓN XXV AL ARTÍCULO 27, Y SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 36, TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación Corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.a XXXIII.

XXXIV. Organizar y dirigir la policía federal Preventiva, y

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

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.a XI. ...

XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

XIII. a XXV. ...

Artículo 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a IX. ...

X. Derogada.

XI a XXVII. ...”

ARTÍCULO TERCERO.- SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 16, 17 Y 151 PÁRRAFO PRIMERO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

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

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

Artículo 151.- Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de esta Ley, la secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva, podrá llevar a cabo las siguientes diligencias:

I. a VI. ...”

ARTÍCULO CUARTO.- SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

“**Artículo 3.-** Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras dependencias del Ejecutivo Federal:

I.

II. Vigilancia verificación e inspección de sus aspectos técnicos y normativos;

III. a XIII. ...

ARTÍCULO QUINTO.- SE REFORMA LA FRACCIÓN IV Y SE DEROGA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

"Artículo 5.- Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con los caminos, puentes y los servicios de autotransporte que en ellos operan y sus servicios auxiliares.

Corresponde a la secretaría, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la Administración Pública Federal las siguientes atribuciones.

I. a III. ...

IV. Vigilar, verificar e inspeccionar que los caminos y puentes, así como los servicios de auto transporte y sus servicios auxiliares, cumplan con los aspectos técnicos y normativos correspondientes;

V. y VI. ...

VII. Derogada

VIII. Y IX. ..."

ARTÍCULO SEXTO.- SE REFORMA LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 144, DE LA LEY ADUANERA, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

"Artículo 144.- La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

I. a VII. ...

VIII. Fijar lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos, dentro de los recintos fiscales y fiscalizados y señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía celular o cualquier otro medio de comunicación; así como ejercer el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas.

IX. a XXX. ..."

ARTÍCULO SÉPTIMO.- SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA QUEDAR COMO SIGUE:

“Artículo 7º.- El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. ...

II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

III. a XIII. ...”

Por lo anterior, y visto en anteriores artículos y reformas relacionados con el funcionamiento de la Policía Federal Preventiva, donde se especifican los lugares y funciones donde se cumplirá con la misión que le encomienda la propias ley, dejando al descubierto que dichas funciones son las que antes fueran cumplidas por: La Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal, y personal del Servicio de Migración de la Secretaría de Gobernación.

En el presente año se han del mismo modo reformas y adiciones a la ley quedando buena parte de lo anteriormente expuesto en des uso por lo que

invocamos el artículo 26, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mismo que a la letra dice:

"Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina

Secretaría de seguridad Pública"....

Así mismo el Artículo 30 bis en sus fracciones I, X, XI, y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mismos que a la letra dicen lo siguiente:

"Artículo 30 BIS. A la secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprendan las normas,

instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

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

XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;

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

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

3.1.- POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA ORGANIZACIÓN.

Lo relativo a la organización de este cuerpo policiaco se encuentra reproducido, en el Capítulo II del Artículo 4 al 10 de la Ley de Policía Federal Preventiva, dicho capítulo se refiere a la organización y funcionamiento de la institución, para referirse al estudio respectivo de la parte orgánica del capítulo antes mencionado se empieza por establecer las atribuciones de las que va a gozar este cuerpo policiaco situación que queda de manifiesto en el artículo mismo que a la letra dice:

“Artículo 4.- La policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

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

- II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;**
- III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos en:**
- a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limitrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;**
- b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los causes de los ríos;**
- c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la federación, y**

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;

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

VII. Colaborar cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y establecer la paz y el orden públicos;

VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

IX. Obtener, analizar estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

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

XI. Levantar las infracciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia correspondiente para su trámite.

XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

XIII. Colaborar a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

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

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

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII del presente artículo, la Policía Federal preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera".

Una vez, que se han determinado las atribuciones legales que le son inherentes por ley a la Policía Federal Preventiva, es menester determinar el marco de sus atribuciones presupuestarias, en este orden de ideas la propia ley en su artículo 5, claramente señala este punto de la siguiente manera:

"Artículo 5.- Las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mecanismos administrativos, presupuestarios y de control, aplicables de manera específica a las funciones y actividades excepcionales de la Policía Federal Preventiva que requieran realizarse con riesgo o urgencia".

Por lo que respecta al presupuesto ya ha quedado explicado en el punto anterior pero es necesario saber administrativamente a que Secretaría de Estado va a depender, quien será el titular de este cuerpo policial, y bajo

que reglamentación interna se va a regir, por lo que es necesario mencionar los siguientes incisos:

A) ÓRGANO DEL CUAL DEPENDE.

El órgano del cual depende esta institución es la Secretaría de Seguridad Pública, tal y como se ordena mediante el artículo dos de la presente ley en estudio, artículo que a la letra dice:

...**"Artículo 2.- La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Seguridad Pública"**...

Lo anterior es explícito y no deja lugar a dudas, con las reformas hechas a la Ley de Policía Federal Preventiva y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se abre la posibilidad de crear una verdadera política criminal, creando planes y programas que realmente fructificarán por medio de la coordinadora de seguridad pública logrando el verdadero clima de seguridad buscado en la exposición de motivos de la ley materia de la presente investigación, debemos de sentar las bases de una verdadera cruzada contra la delincuencia coadyuvando todos y cada uno de los ciudadanos denunciando los delitos tanto de delincuentes como de servidores públicos que se coludan con ellos, La Policía Federal Preventiva

es un esfuerzo mas de los representantes de los ciudadanos, por lo que estos deberán de ser los fieles vigilantes de impedir de que se corrompa. La Secretaria de Seguridad Pública, tiene encomendada la misión de garantizar el desempeño honesto de este cuerpo por lo que no hay que perder de vista a la recién creada Secretaria.

Una preocupación a lo largo del presente trabajo ha sido el hecho que el Presidente de la República, si bien tiene la facultad de administrar de la forma que considere más conveniente así como de asignar funcionarios a cada entidad de forma discrecional, pero si se buscaban resultados en materia de seguridad pública lo cual fue y es la materia de la cual se creo el Sistema Nacional de Seguridad Pública, era más factible que la Policía Federal Preventiva empezara dependiendo de la Procuraduría General de la República, para que se apoyara de sus instalaciones, logística, experiencia y por que así sería más ágil la entrada en funciones de la Policía Federal Preventiva, situación que sería por escaso tiempo hasta el momento en que se creara una Secretaria de Seguridad Pública, misma a la que está subyacente la Policía Federal Preventiva.

B) COMISIONADO.

El Comisionado es la persona de mayor jerarquía y mando dentro de este organismo, quien cumple con las funciones de mando dirección y disciplina, cualidades y funciones que se describen en el artículo 2 de la Ley de Policía Federal Preventiva mismo que a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 2.- La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Seguridad Pública. Su dirección estará a cargo de un comisionado, nombrado y removido por el Presidente de la República. El comisionado tendrá el más alto rango en la Policía Federal Preventiva y ejercerá sobre estas atribuciones de mando, dirección y disciplina.

La Policía Federal Preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones.

Los recursos que anualmente le sean autorizados serán intransferibles a otras unidades administrativas u órganos desconcentrados”.

Por lo antes visto es clara y precisa la función del Comisionado de Policía Federal Preventiva, ahora bien en este orden de ideas sería idóneo pasar al

estudio de las facultades y obligaciones del Comisionado mismas que se derivan del artículo 6 de la presente ley en estudio que se refiriere a lo siguiente:

“Artículo 6.- Son facultades y obligaciones del Comisionado de la Policía Federal Preventiva:

- I. Proponer al Ejecutivo Federal a través del Secretario de Gobernación, la adopción de políticas que ayuden a la prevención de la incidencia delictiva en el país:**
- II. Informar periódicamente al Secretario de Gobernación y al Subsecretario de la materia, sobre el desempeño de las atribuciones de la Policía Federal Preventiva y de los resultados alcanzados;**
- III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos;**
- IV. Ejercer los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva;**

- V. Promover la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras similares a la Policía Federal Preventiva;

- VI. Proponer la celebración de convenios y demás actos jurídicos, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Policía Federal Preventiva, y

- VII. Las demás que expresamente las leyes federales le confieran".

Así mismo para llevar a costas este delicado encargo de la Administración Pública Federal es necesario cubrir cierto perfil, características y requisitos que no varían mucho de las solicitadas para ocupar cualquier otro encargo dentro del gabinete del que auxilia en sus funciones al ejecutivo, situación con la que no estoy de acuerdo, pues la Seguridad Pública hoy día es prioritaria ya que un estado donde no asegure la pacífica y segura convivencia de sus gobernados se torna delicadamente enfermo al grado de poder perecer a merced de esta enfermedad, es por ello que el titular y cada uno de los elementos que conformaron la Policía Federal Preventiva debían

ser escogidos más escrupulosamente a los requisitos que a continuación se detallan:

“Artículo 8.-Para ser comisionado de Policía Federal Preventiva deberá cumplirse con los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;**
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;**
- III. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;**
- IV. Tener grado de Licenciatura o su equivalente;**
- V. Comprobar una experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública, y**

VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”.

Como es notorio en la fracción IV del artículo arriba mencionado, con tener el grado de Licenciatura o su equivalente se puede ser Comisionado de Policía Federal Preventiva, postura totalmente errada dado que el Comisionado deberá ser alguien que conozca de leyes, de otro modo no podrá dar cabal cumplimiento a lo estipulado en el artículo 6 fracción III de la Ley de Policía Federal Preventiva, para tal efecto deberá decir esta fracción lo siguiente “Tener el grado de Licenciatura en Derecho o Leyes”, lo anterior será una medida más eficaz toda vez que el delito, sujetos activos y pasivos del mismo, secuelas y consecuencias así como la readaptación son situaciones que el derecho estudia de forma integral y especializada, por lo que no sería idóneo dado el problema de inseguridad poner por ejemplo a un Licenciado en Contaduría que fungiera durante cinco años como Director, Subdirector u Oficial Mayor de la Procuraduría General de la República como Comisionado de la Policía Federal Preventiva, puesto que el anterior ejemplo reuniría los requisitos necesarios por la propia ley, y que sería muy buen administrador económicamente, pero no sería un brillante estratega en la lucha contra la delincuencia.

Dentro de las atribuciones con las que contará el Comisionado encontramos específicamente las que se enumeran en Artículo 11 del Reglamento de Policía Federal Preventiva, el que a la letra dice:

“Artículo 11.- La institución estará a cargo de un Comisionado, quien será nombrado por el Presidente de la República y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que le señalan los artículos 4 y 6 de la Ley así como las siguientes:

- I. Dictar las medidas tendientes a garantizar la prevención, el mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad pública;
- II. Ordenar y ejecutar líneas de investigación para obtener, analizar estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos;
- III. Dictar los lineamientos y políticas, bajo los cuales la institución proporcionará los informes, datos y cooperación técnica y operativa que sean requeridos por alguna entidad federativa o municipio;

- IV. Proporcionar información requerida por las autoridades competentes de la secretaría, necesarias para evaluación y diseño de la política de seguridad pública a cargo de la federación;**

- V. Representar legalmente a la Institución, tanto en su carácter de autoridad en, materia de policía, como órgano desconcentrado, conforme a la legislación aplicable;**

- VI. Celebrar contratos, convenios y, en general, toda clase de actos jurídicos directamente vinculados con el desarrollo de las atribuciones de la institución o relacionados con la administración de los recursos humanos materiales y financieros que esta tenga asignada;**

- VII. Participar en las negociaciones de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en materia de prevención de delitos cuando así se requiera;**

- VIII. Autorizar a los servidores públicos para que realicen actas y suscriban documentos específicos;**

- IX. Ordenar y practicar para los fines de seguridad pública, visitas de verificación, vigilancia e inspecciones sobre manejo, transporte o**

tenencia de mercancías de comercio exterior y de los medios que la transportan en todo el territorio nacional;

- X. Expedir las órdenes de verificación en tránsito de mercancías de comercio exterior, los medios que la conducen, así como de vehículos de procedencia extranjera, en todo el territorio nacional, para los efectos de la fracción XII del artículo 4 de la Ley;**

- XI. Expedir las órdenes de inspección de personas en tránsito internacional por aire, mar o tierra, para los efectos de la fracción XIV del artículo 4 de la Ley;**

- XII. Expedir órdenes para llevar a cabo diligencias establecidas en el artículo 151 de la Ley General de Población;**

- XIII. Dictar la política operativa, normativa y funcional, así como los programas que deben seguir las unidades administrativas de la institución.**

- XIV. Establecer las políticas de control y dispositivos de vigilancia para expedir infracciones por violación a disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso y aprovechamiento de la zona terrestre**

de las vías generales de comunicación, remitiéndolas a la dependencia correspondiente para su trámite;

- XV. Resolver las dudas que se susciten internamente sobre las competencias de las unidades administrativas de la institución, con motivo de la interpretación o aplicación del presente reglamento y sobre las situaciones no previstas en el mismo, así como establecer los lineamientos y procedimientos conforme a los cuales deben actuar;
- XVI. Aprobar la ubicación de la sede oficial de la institución, de las comisarias regionales, de sector, de puertos y fronteras, aeropuertos y destacamento, así como de los puntos fijos de verificación e inspección permanente dentro del territorio nacional, y la ubicación de las oficinas de la institución en el extranjero;
- XVII. Autorizar los sistemas y procedimientos de control y evaluación de las unidades administrativas que conforman la institución;
- XVIII. Vigilar que se dé cumplimiento a las disposiciones del servicio civil de carrera policial;

- XIX. Nombrar y remover a los servidores públicos de la institución, en términos de la Ley, el presente reglamento, el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás disposiciones aplicables.**
- XX. Proponer al Secretario de Gobernación los nombramientos de los dos niveles inmediatos inferiores al del titular de la institución;**
- XXI. Suscribir las constancias de grado a los integrantes mediante el procedimiento establecido en el manual respectivo;**
- XXII. Someter a consideración del Secretario de Gobernación la expedición de los manuales que se deriven del presente reglamento;**
- XXIII. Delegar atribuciones a las unidades administrativas de la Institución, siempre y cuando no sean de las que este reglamento les señale como indelegables, y**
- XXIV. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.**

Son indelegables las atribuciones y funciones citadas en las fracciones III, VIII, XIII, XVII, XX y XXII del presente artículo”.

Además de los derechos y obligaciones asignados al Comisionado es menester mencionar los otorgados en Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación en fechas 26 de abril y 7 de agosto de 2000, por medio de los cuales se delega a favor del Comisionado de la Policía Federal Preventiva la contratación de servicios de arrendamiento así como para la adquisición de bienes necesarios para la operación de ese órgano desconcentrado.

C) REGLAMENTO INTERNO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

En fecha 26 de abril de año 2000, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA, mismo que es reglamentario de la Ley de Policía Federal Preventiva, reglamento que nuestro juicio tardó mucho en ser expedido con lo que quedó demostrado que el Sistema Nacional de Seguridad Pública era más una promesa política que un verdadero espíritu de darle la cara a la lucha contra la inseguridad en la Nación.

El Reglamento de la Policía Federal Preventiva comprende cuatro Títulos que comprenden primeramente toda la parte orgánica la cual se divide en tres capítulos respecto a las disposiciones generales, la estructura orgánica,

las atribuciones del Comisionado, Las genéricas, Del Estado Mayor, La Coordinación de Inteligencia para la Prevención, Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, Coordinación de Seguridad Regional, Instituto de Formación de la Policía Federal Preventiva, Coordinación Administrativa y de Servicios, Unidad Administrativa de Recursos Técnicos, Unidad Administrativa de Transportes Aéreos, Unidad de Desarrollo, Unidades Regionales, Unidad de Asuntos Jurídicos y Contraloría Interna.

El Título segundo se refiere a las cuestiones disciplinarias, relativas a los grados jerárquicos de observancia obligatoria relacionada con los niveles de mando. Es así como el capítulo primero se refiere a la integración que comprende el orden jerárquico, Divisiones y servicios. El capítulo segundo habla de los niveles de mando y a los aspectos de Orden y Sucesión de Mando.

El Título Tercero es un elemento de importancia vital a las críticas que se harán en el próximo capítulo del presente trabajo ya que hace referencia al Servicio Civil de Carrera Policía pero dentro del esquema de división de este título encontramos en el primer capítulo las Disposiciones Generales y La Comisión del Servicio Civil de Carrera. El capítulo segundo se refiere a la Prevención Social, el capítulo tercero hace referencia a las situaciones del

personal relacionadas con: clasificación de sus integrantes, el personal activo y del personal de baja de la institución.

El Título Cuarto que es el del régimen disciplinario habla de los deberes y sanciones para los elementos de la Corporación, refiriéndose en primer plano a las disposiciones generales, a los deberes, las sanciones, las correcciones disciplinarias y termina marcando las pautas de un organismo colegiado de importancia básica dentro de la corporación denominado Comisión de Honor y Justicia donde se engloba los aspectos generales y todo lo relacionado con los Comités Disciplinarios así como el procedimiento administrativo a llevar en estos casos con su respectivo recurso a las resoluciones de la Comisión de Honor y justicia.

CAPÍTULO IV

CRITICA A LA LEY DE POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

4.1.- CRÍTICA AL EXCESO DE ATRIBUCIONES A ESTE CUERPO POLICIACO.

Por atribuciones se comprende "Cada una de las cualidades o propiedades de un ser."³⁹

Es decir para efectos de la presente investigación nos referimos a la facultad derivada de un cargo, por lo anterior es difícil de pensar que las atribuciones otorgadas a cada uno de los entes que ejercía las funciones de dirección en las corporaciones desintegradas y nombradas en los anteriores puntos hayan sido depositadas de manera desesperada en una sola persona como lo es el Comisionado de Policía Federal Preventiva por lo que es una excesiva cantidad de atribuciones para una sola persona por lo que es necesario meditar si una persona con nivel licenciatura que no sea licenciado en derecho y además no cuente con la experiencia suficiente en

³⁹ Antonio Raluy Poudevida. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa, México 1998. P. 73.

materia de Seguridad Pública la que lleve tales atribuciones, por lo anterior es obvio suponer que fue producto de poner una solución desesperada al problema pero para poder entender de donde surgió tal necesidad es necesario estudiar los problemas que dieron origen a la inseguridad en el país, por lo que debemos hacer un análisis histórico el cual determine el porque del problema de inseguridad en la república y la necesidad de la creación del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 así como la entrada en funciones de la Policía Federal Preventiva, así como los atributos excesivos con los cuales se le dotó a esta Institución por ello hay que hacer un recuento de las circunstancias que dieron origen a esta problemática.

Durante la década de los años cincuenta México era conocido como el milagro mexicano, dadas las condiciones económicas que reflejaba nuestra nación, situación que no duraría mucho ya que el país había sido beneficiado durante la Guerra ya que Europa y Japón las potencias industriales de occidente y oriente se encontraban devastadas por este fenómeno, México comenzaría a tener tropiezos que repercutirían en todos los niveles de la población, lo anterior por "el modelo de crecimiento económico, adoptado a partir de la II Guerra Mundial había acentuado la

distribución desigual de la riqueza y era incapaz de crear empleos al ritmo adecuado para los incrementos demográficos.⁴⁰

Posteriormente La crisis petrolera de 1980 que culminó con la caída de los precios del petróleo, trajo como consecuencia desempleo, inflación, y un abandono total de la actividad agropecuaria ya que la falta de incentivos y créditos agrícolas razonables fueron el detonante para que se diera una masiva migración del campo a las ciudades, por lo que no era extraño que se comenzara a exportar alimentos después de que nuestro país fuera autosuficiente en materia agrícola, esta serie de problemas económicos trajeron aparejados los del orden social lo que se tradujo en desempleo que trajo como consecuencia lógica, el incremento del delito, el fortalecimiento de la delincuencia, la organización y tecnificación del crimen y la expansión avasalladora y corruptora del narcotráfico; En nuestros días el Gobierno Federal tiene la necesidad imperiosa de asegurar a sus gobernados un ambiente de paz y seguridad, por medio de Instituciones que soporten cabalmente este compromiso con la sociedad, además de tener el monopolio del poder hay que contar con estrategias y planes para poder dar la lucha a la delincuencia de forma estratégica.

⁴⁰ Lorenzo Meyer. Historia Mínima de México. Editorial El Colegio de México, Harla. México 1999. P.167.

Con toda la problemática suscitada en las últimas cinco décadas de nuestra historia es imprescindible insertar "un instrumento de cambio social que busca romper la incomunicación que existe entre los planificadores de diversas actividades y sectores, buscando dirigir todo hacia una sola resultante: la Justicia Social."⁴¹

Lo anterior nos demuestra que "la Política Criminológica busca, con gran ambición enfrentarse a la crisis de la justicia, replanteando estrategias de desarrollo social, mediante la elaboración sistemática de un plan de desarrollo integral, basado en informes sociales previos, proporcionando las rutas sociales adecuadas a los requerimientos del desarrollo nacional."⁴²

Por lo antes expuesto es notorio que al crear Un Sistema Nacional de Seguridad Pública se toma en cuenta lo dicho en el párrafo anterior, pero es abusivo dar tanto poder y facultades a un solo cuerpo de policía, la función que desarrollaran los cuerpos de policía Migración, Fiscal, y de Caminos y Puentes, fue por separado una actividad muy modesta que no dio los frutos deseados, porque de ser así lógicamente no hubieran sido desarticuladas y concentradas en la Policía Federal Preventiva de hay que tantas funciones y

⁴¹ Lima Rodríguez, María de la Luz. La política Criminal. Ponencia al Congreso Internacional de Derecho Penal. ENEP. UNAM, México, 1977, p. 82.

⁴² Loc. C2

atribuciones no podemos centralizarlas en un cuerpo policial que apenas y exige el nivel bachillerato para ingresar a la institución.

El México de hoy necesita más preparación en cada uno de los elementos relacionados con la seguridad pública, la policía moderna debe de estar cimentada en el principio de mayor nivel académico, mayor capacitación y no tan solo en una disciplina exagerada con cifras monolíticas por parte de los institutos, haciendo el gran espectáculo en los medios de las cifras, por ejemplo la más usual es la que se refiere al número: se recibieron de la academia trescientos nuevos policías, elementos que después en los propios medios oiremos hablar de policías corruptos o que no pudieron en su lucha contra el crimen.

4.2.- SATURACIÓN DE FUNCIONES Y FALTA DE UNA CAPACITACIÓN IDÓNEA DEL PERSONAL PARA ASEGURAR EL BUEN DESEMPEÑO, EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA.

El exceso de atribuciones va íntimamente relacionada con la saturación de funciones, ya que los atributos en el caso concreto de quien ejerce el poder coactivo de policía este se convierte en una función porque va directamente relacionado a sus obligaciones como elemento de policía, lo anterior tiene el impacto de preguntarnos si todas esas funciones que tiene asignadas un

elemento de la Policía Federal Preventiva son posibles de hacer respetar con el nivel escolar y la capacitación que propiamente la Institución ofrece, por lo anterior es necesario hacer un análisis de todo lo relacionado con la capacitación del elemento de policía federal preventiva, de tal manera es menester indagar a cerca del Servicio Civil de Carrera Policial por lo cual nos referiremos a algunos artículos de la Ley de Policía Federal Preventiva y su reglamento, artículos donde se muestra todo lo concerniente con la capacitación antes mencionada.

El primer antecedente lo encontramos en el artículo 13 de la Ley mismo que a la letra dice:

Artículo 13.- El servicio civil de carrera de la Policía Federal Preventiva se regirá por las normas siguientes:

- I. La Policía Federal Preventiva deberá consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública antes de que autorice su ingreso a la institución;
- II. En la Policía Federal Preventiva sólo permanecerán aquellos integrantes que cursen y aprueben los programas de formación y actualización;

- III. Los méritos de los miembros de la institución serán evaluados por una instancia colegiada, encargada de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución;
- IV. El reglamento establecerá los criterios para la promoción de los miembros de la Policía Federal Preventiva que deberán ser, al menos los resultados obtenidos en los programas de formación y actualización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y aptitudes de mando y liderazgo;
- V. El reglamento establecerá un régimen de estímulos y previsión social que correspondan a las funciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva;
- VI. Las sanciones de amonestación, suspensión, remoción o cese que se apliquen a los miembros de la Policía Federal Preventiva, así como el procedimiento para su determinación, estarán contenidas en el reglamento, el cual establecerá que las mismas serán juzgadas y aplicadas por una instancia colegiada, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución. En el

procedimiento de aplicación de sanciones se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.

Los demás requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los miembros de la institución serán establecidos en las disposiciones reglamentarias.

El reglamento de forma dinámica refuerza dichas normas en los siguientes artículos:

Artículo 49.- El sistema integral del servicio civil de carrera policial comprende el reclutamiento, la selección, el ingreso, la permanencia, la promoción, el régimen de estímulos y la conclusión del servicio de los integrantes.

Artículo 51.- Los fines del servicio civil de carrera policial son:

- I. Garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes;**

- II. **Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de la institución;**

- III. **Fomentar la vocación de servicio mediante la motivación y establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional de los integrantes, y**

- IV. **Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes, para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.**

En el artículo anterior de la Ley, son claros todos y cada uno de los puntos por los cuales se regirá el Servicio Civil de Carrera Policial, en primer término la fracción primera tiene a bien tomar en consideración al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, con lo que demuestra un notorio avance en buscar datos o registros y cotejarlos frente a los presentados por los aspirantes, con lo se cierra la puerta a que ex policías corruptos entren a formar parte en las filas de la Policía Federal Preventiva.

Por otra parte una de las críticas al anterior artículo es que si bien se anticipa a muchas situaciones y circunstancias necesarias dentro de la Policía Federal Preventiva no hace un señalamiento en cuanto a la capacitación específica a miembros de esta Institución para apoyar las funciones de grupos de policía investigadora o científica, con lo cual queda claro que no hay la mínima intención por parte del Estado de capacitar de manera moderna y vanguardista con las técnicas más modernas que si bien no serán desarrolladas directamente por este cuerpo dada su naturaleza preventiva, pero que estén enteramente entrenados y preparados para apoyar este tipo de actividades, lo anterior es un alternativa con la cual se debe de contar enteramente en nuestros días.

El artículo que a continuación se menciona es de vital importancia ya que marca los requisitos mínimos con los que debe contar un aspirante a ingresar a la Policía Federal Preventiva, además de otros perfiles que se mencionan a continuación:

Artículo 14.- Para ingresar o permanecer en la Policía Federal Preventiva se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

- II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- III. Acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente,
- IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación básica,
- V. Contar con los requisitos de edad y perfil físico, médico y de personalidad que el reglamento establezca;
- VI. Abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer de alcoholismo y someterse a los exámenes periódicos que determine el Comisionado para comprobar el no uso de este tipo de sustancias;
- VII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y
- VIII. Cumplir con los deberes establecidos en el artículo 12 de esta ley.

Así mismo el reglamento hace mención en los siguientes artículos mismos que a la letra dicen:

Artículo 52.- Las personas que soliciten su reclutamiento al Centro de Formación Policial del Instituto, deberán acreditar que cumplen con los requisitos establecidos en las fracciones I, II, V, VI, y VII del artículo 14 de la Ley, además de cumplir con los específicos que señale el manual correspondiente de acuerdo a la naturaleza de las funciones que pretenden desarrollar dentro de la institución.

Artículo 55.- Los aspirantes que hubieren aprobado sus cursos en el instituto, podrán ser considerados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial para ingresar a la institución. En su caso, deberán cumplir con los requisitos señalados con el artículo 14 de la Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Los aspirantes a ingresar a las áreas de servicios, así como quienes pretendan ingresar a las divisiones como escala básica, podrán acreditar el cumplimiento del requisito a que se refiere la fracción III del artículo 14 de la Ley a más tardar dentro de los tres años siguientes a su ingreso condicionado a la institución. En caso de no hacerlo dentro de dicho plazo, su nombramiento quedará sin efectos.

Artículo 15.- Los miembros de la Policía Federal Preventiva que dejen de cumplir con cualquiera de los requisitos de ingreso o de permanencia señalados en esta Ley, serán removidos de su cargo y dejarán de prestar sus servicios en la institución policial.

En los anteriores artículos se deja bien claro que el nivel del policía federal preventivo será medio superior (bachillerato) y creó firmemente que si el servicio civil de carrera de policía se hace más estricto en cuanto a las materias que comprende así como la duración de los programas, se puede llegar a homologar a una licenciatura, donde los policías serían profesionales en todo sentido, pero su salario deberá ser del mismo modo igual de digno que el de cualquier funcionario público con ese grado de estudio, por lo que debemos seguir enfocándonos a la calidad de nuestros policías y no a las cantidades que egresan de las academias de policía que resultan ser personal mal capacitado, modestamente remunerado y sin mayores aspiraciones de superación, por otra parte un policía bien remunerado tenderá hacer menos corrupto porque su salario es digno y reditúa suficiente como para no extorsionar o ser sobornado, buscando cumplir con su deber por gratitud con su salario, por compromiso con su carrera y satisfacción con su labor.

Sólo un policía profesional puede dar cumplimiento a todas y cada una de las atribuciones y funciones que le han sido conferidas, recordemos que los anteriores elementos de policía de caminos, migración y fiscal del mismo modo se pedía el nivel medio superior para formar parte de la institución, dando como resultado que no se obtuvieron los frutos esperados por lo que fue necesario su disolución y la creación de una nueva alternativa que no debe de quedar en el olvido como tantos grupos de policía que han existido en el país y no dieron los frutos esperados, ahora existe la posibilidad de profesionalizar realmente y eficientar las labores del cuerpo de policía materia del presente trabajo, por lo que no sólo es una crítica volver a los policías profesionales sino además es una solución que promete acabar con el fenómeno de la inseguridad así como con el hecho de que nuestras propias policías se vuelven ente de corrupción y no es de sorprenderse que cada día sean más los policías o ex policías que forman parte de bandas criminales, por lo que no es posible que nos quedemos de brazos cruzados bajo el mal dicho de que cada pueblo tiene la policía que se merece, pues no comparto esa opinión y pienso que los mexicanos con el territorio, la sociedad, y la cultura que nos crea, merecemos más y sólo hay que poner a las personas y a las instituciones en el lugar indicado para alcanzar las metas a las cuales realmente tienen derecho los mexicanos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El término que pensamos adecuado aplicar para denominar a la política criminológica es el de política criminal, lo anterior porque la forma de nombrarla no debe obedecer a los prejuicios o malos entendidos que existan respecto al término política y criminal, sino a un concepto concreto y de fácil comprensión que englobe todos y cada uno de los elementos necesarios para prevenir los delitos.

SEGUNDA.- Históricamente en nuestro país los cuerpos policíacos han surgido y por sus resultados e ineficiencia han desaparecido, lo que ha traído hasta nuestros días una parte del terrible problema de inseguridad que vivimos, por lo que era necesaria la creación de una Cruzada Nacional Contra la Delincuencia, un Sistema Nacional de Seguridad Pública, y necesariamente una Policía Federal Preventiva.

TERCERA.- Era necesaria la creación de la Policía Federal Preventiva, pero está sólo existió hasta que el problema de inseguridad rebasó los límites de la tolerancia de la sociedad, quedando al descubierto la incapacidad de nuestras

instituciones y gobernantes, por lo que su creación fue un intento desesperado y no un objetivo planeado.

CUARTA.- Es necesario mantener un buen nivel de salarios dentro de la Policía Federal Preventiva con la finalidad de combatir la corrupción dentro de la institución, por lo anterior, debió de reglamentarse este punto dentro de la Ley de Policía Federal Preventiva.

QUINTA.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública debe apoyar la elaboración de los reglamentos de policía en los Municipios, con el objeto de que estos cuenten con una reglamentación acorde a sus propias necesidades de seguridad.

SEXTA.- El Servicio Civil de Carrera Policial es una buena alternativa para mejorar la capacitación de los elementos de la Policía Federal Preventiva, siempre y cuando la Secretaría de Seguridad Pública haga mayor énfasis en la calidad de elementos de ahí egresados, más que en la cantidad.

SÉPTIMA.- Es necesario imponer un plan de estudios más amplio al Servicio Civil de Carrera Policial, con el objeto de que la carrera de policía llegue a un nivel equiparable al de la licenciatura, más que al de técnico, con lo que obtendríamos

policías profesionales, abriendo así la puerta a la posibilidad que en un futuro contemos con una policía más científica.

OCTAVA.- Si el nivel de estudios del Policía Federal Preventivo llegara hacer equiparable al del profesionalista, el salario de un policía deberá ser el mismo que el de un jefe de departamento de la Administración Pública Centralizada, lo anterior porque los dos realizan un servicio profesional para el Gobierno Federal, por lo que al tener un salario digno el policía habrá menos corrupción.

NOVENA.- Fue un error en principio haber puesto bajo el mando de la Secretaría de Gobernación a este Cuerpo policial, toda vez que cuando la Policía de Migración perteneció a la institución antes mencionada, no dio los resultados esperados, por lo cual fue notoria su incompetencia para cumplir con el perfil y objetivos que la propia institución necesitaba.

DÉCIMA.- Es necesario cambiar el artículo 8, fracción IV, de la Ley de Policía Federal Preventiva, a modo de que para ser Comisionado se tenga forzosamente el grado de Licenciatura en Derecho, porque de otro modo será muy difícil dar cabal cumplimiento a los deseos en materia de Seguridad Pública exhibidos por la exposición de motivos de la propia ley.

DÉCIMA PRIMERA.- Una buena parte del problema de inseguridad que vivimos fue causado por los problemas económicos y sociales que aquejaron a nuestra sociedad, a través de las distintas crisis experimentadas en nuestro país en décadas pasadas, por lo que el crear leyes más severas, cuerpos policiacos más preparados no va a solucionar la falta de empleos, poder adquisitivo y nivel de vida que necesita nuestra sociedad.

DÉCIMA SEGUNDA.- El Programa Nacional de Seguridad Pública debe de plantear a través de la política criminal, estrategias de desarrollo social integral, el cual tome en cuenta las políticas económicas coordinando de este modo sus políticas y objetivos conjuntamente con las Secretarías de Estado relacionadas con la planeación de la economía, trayendo como resultante justicia social y está a su vez una mayor prevención.

DÉCIMA TERCERA.- Es necesario ver mayor actividad de la Policía Federal Preventiva lo anterior porque a más de dos años de su creación es muy baja su participación, salvo por tres casos; que son: en caminos, aeropuertos y a últimas fechas guardando el orden en algunas instalaciones federales.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, editorial Porrúa, décimo primera edición. México, 1993.
- 2.- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público, Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1983.
- 3.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, décima edición. México, 1996.
- 4.- BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Garantías Individuales. Editorial Porrúa. Vigésima octava edición. México. 1996.
- 5.- CARRANCÁ y TRUJILLO, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa. 16ª Edición. México 1988.
- 6.- CARRARA, Francisco. Programa del Curso de Derecho Criminal. Editorial De Palma. 1ª Edición. Buenos Aires, Argentina. 1945.
- 7.- CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos de Derecho Penal. Editorial Porrúa. México. 1989.

- 8.- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. décima tercera edición. México. 1992.
- 9.- CUELLO CALÓN, Eugenio. Derecho Penal. Editorial Bosch. Barcelona , España.1952.
- 10.- DI TULLIO, Benigno. Principios de Criminología Clínica y Psiquiatría Forense. Editorial Aguilar. Madrid, España. 1966.
- 11.- FIORINI, A. Bartolomé. Poder de Policía. Editorial de Alfa. Buenos Aires, Argentina 1971.
- 12.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. trigésima novena edición. México 1988.
- 13.- HARIOR, Maurice. Principios de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Editorial Reus. Madrid, España. 1927.
- 14.- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. Lecciones de Derecho Penal. Editorial Oxford University Press. México. 1999.
- 15.- JIMENEZ DE ASÚA, Luis. Tratado de Derecho Penal. Editorial Lozada. Buenos Aires, Argentina. 1958.

- 16.- JIMÉNEZ HUERTA, Mariano. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1984.
- 17.- MAGGIORE, Giuseppe. Derecho Penal. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1954.
- 18.- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito. Editorial Porrúa. México. 1999.
- 19.- MAYER, J.P. Trayectoria del Pensamiento Político. Editorial Gobierno del Estado de México. 1941.
- 20.- MEYER, Lorenzo. Historia Mínima de México. Editorial El Colegio de México. Harla. México. 1999.
- 21.- RODRÍGUEZ, Manzanera Luis. Criminología. Editorial Porrúa. México. 1998.

OTRAS FUENTES

LEGISLACIÓN

- 1- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada U.N.A.M, 1985.

- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, editorial Sistas, S.A. de C.V., México Distrito Federal 2001.
- 3.- Compilación Penal Federal y Otras Leyes Penales. Editorial Consorcio Editorial Greca, S.A. de C.V., Quinta edición México 2000.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2001.
- 5.- Ley de la Policía Federal Preventiva.
- 6.- Código Penal Federal 2001.
- 7.- Código Federal de Procedimientos Penales.
- 8.- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- 9.- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura
- 10.- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
- 11.- Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

ENCICLOPÉDIAS.

- 1- Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, editorial De W.H. Jackson. N.Y., E.U.A., 1972.
- 2- Enciclopedia Jurídica Omeba. Driskill, S.A. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1991.

DICCIONARIOS.

- 1.- GUTIÉRREZ ALVIZ, Faustino. Diccionario de Derecho Romano. Editorial Reus. Madrid, España. 1984.
- 2.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México 1996.
- 3.- RALUY POUDEVIDA, Antonio. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa. México 1996.

OTROS

- 1.- Lima Rodríguez María de la Luz, Congreso Internacional de Derecho Penal, E.N.E.P, U.N.A.M, México 1977.
- 2 - Sandoval Ulloa José G., Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, editorial Secretaría de Gobernación, México, 1997.
- 3.- Programa de Seguridad Pública 1995-2000.
- 4.- Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000.

ANEXO "A".

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA (EXPOSICIÓN DE MOTIVOS)

**"CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN"
PRESENTES.**

El estado se sienta en el respeto y la observancia de la ley. Con ella se delimita la acción de la autoridad y se garantiza el ejercicio de las libertades en un marco de convivencia pacífica. La vigencia del Estado de Derecho es el prerequisite fundamental de la democracia. Impone límites al ejercicio de la autoridad y confiere seguridad a los ciudadanos.

Por ello, resulta indispensable no sólo la efectiva aplicación del orden jurídico sino de su constante revisión, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas en su ejecución, respondan a las demandas de seguridad pública.

El Estado de Derecho no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo de una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social.

Cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades que deben de garantizar la seguridad pública y se mantienen los supuestos normativos del pasado, puede convertirse en un impedimento que puede convertirse en un impedimento que favorece el ensanchamiento de la brecha entre una criminalidad que avanza sin ataduras, y un aparato de prevención y persecución de los delitos que se mueven pesadamente con normas superadas por la realidad.

Con base en estas consideraciones, el constituyente Permanente reformó los artículo 21 y 73, fracciones XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, en diciembre de 1994. Esta reforma permitió redefinir con precisión los distintos ámbitos de la seguridad pública y corresponsabilidad pública a la federación, entidades federativas y a los municipios en la tarea preventiva.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública creado desde entonces, ha permitido que el problema de la seguridad pública sea examinado y diagnosticado con una perspectiva nacional y replanteando en términos de

una concurrencia de atribuciones de las que deben derivar objetos y programas coincidentes, apoyos recíprocos, decisiones conjuntas y acciones congruentes.

Con similares propósitos de actualización y modernización de nuestro sistema penal, en diciembre de 1997, el Ejecutivo a mi cargo envió a ese Honorable Congreso de la Unión las iniciativas para reformar varios preceptos de la Constitución General, de dos códigos y de dos leyes, así como para la expedición de nuevos ordenamientos legales, relacionados todos ellos con la seguridad pública y la procuración y administración de justicia. Esta nueva legislación confirma el compromiso compartido por los tres Poderes de la Unión, de velar por los intereses superiores de la sociedad, asediada por los crecientes fenómenos delictivos que hoy aquejan a todos los mexicanos. Con ella se pretende hacer más difícil a los delincuentes evadir la ley y facilitar la depuración de las procuradurías de justicia.

Con iguales propósitos, el pasado 26 de agosto la Secretaría de Gobernación presentó, en el marco institucional del Consejo Nacional de seguridad Pública, un documento programático destinado a la actualización de las estrategias y sistematización de las correspondientes acciones a

cargo de los gobiernos de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal.

El primer gran objetivo consistió en emprender una Cruzada nacional contra el Crimen y la delincuencia, cuyo principal instrumento es la coordinación de los tres niveles de gobierno. Como atribución a ese objetivo, la federación se ha comprometido a aportar mayores recursos, cuya distribución y aplicación ha sido definida mediante los respectivos convenios con todas las entidades federativas.

En particular, se han destinado recursos sin precedente para profesionalizar y modernizar las instituciones policiales, para adquirir material y tecnología avanzada y para estimular la actividad de los servidores públicos que dedican su esfuerzo a esta delicada tarea.

Partimos de la base de que una policía mejor organizada, más preparada, adecuadamente equipada y, sobre todo, con conductas plenamente honestas y enfocadas al servicio de los ciudadanos, constituye uno de los más claros requisitos para abatir los índices delictivos y alcanzar los niveles de seguridad pública que nos hemos propuesto lograr.

A pesar de que los programas y acciones gubernamentales y los crecientes recursos presupuestales empleados para combatir la delincuencia, la inseguridad pública requiere de esfuerzos gubernamentales adicionales para disminuir aún más su incidencia sobre la sociedad. La delincuencia hace sentir sus efectos destructivos en todas las esferas de la vida individual y colectiva, actúa en cualquier lugar y sobre cualquier persona, actualiza sus métodos y sus formas de organización, amenaza y degrada la convivencia cotidiana y se manifiesta cada vez con mayor violencia.

La sociedad mexicana demanda vivir en un entorno libre de la amenaza de la delincuencia, de la inseguridad que afecta a las familias, del riesgo que genera temor e incertidumbre.

El ciudadano no quiere sentirse acechado en las calles, víctima de la violencia; no quiere sentir más que su comunidad ha dejado de ser espacio privilegiado de convivencia libre y armónica, para convertirse en un medio hostil que limita el desarrollo individual y colectivo, así como el pleno disfrute de sus derechos. Exige respeto a su persona, a su familia, a su domicilio y a sus bienes y demanda con justa razón, que el estado asuma y cumpla el compromiso de garantizarlo.

Esta garantía de seguridad no puede solo limitarse al acto coercitivo estatal de la sanción del delito. Es indispensable extenderla a su prevención.

En la medida en que la función preventiva se realice eficazmente, decrecerá la incidencia delictiva, pues aquella función tiende a evitar que la violación a las leyes se inicie o se consume. La seguridad pública, en el universo delictivo que envuelve al país, requiere de un enfoque integral y de programas complementarios entre sí. Los análisis parciales a este conjunto de fenómenos antisociales suelen concluir con la tesis de que el reforzamiento de las acciones persecutorias es el tipo de solución que más debiera interesar a la sociedad y al gobierno. Sin perjuicio de que esa fase del problema debe ser y está siendo atendida, es conveniente subrayar el papel determinante que tiene el replanteamiento orgánico de la función preventiva.

Para fortalecer esta función estatal se requiere de un componente legislativo adicional que permita integrar de manera coherente y completa al Sistema Nacional de Seguridad Pública a partir de una reasignación actualizada y racional de las responsabilidades que competen a la Federación en materia preventiva cuyo cumplimiento institucional está conferido, por inercias del régimen legal, a diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

Hasta hoy esta actividad se desarrolla a través de distintas corporaciones que están adscritas a las secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público, dependencias que tienen a su cargo, respectivamente, la dirección de las policías de Migración, Federal de Caminos y Fiscal Federal.

La coordinación interinstitucional ha operado, hasta ahora, con relativa fluidez y eficacia, por medio de acuerdos administrativos suscritos entre los titulares de las respectivas dependencias. La pluralidad de ordenamientos reguladores, las distintas adscripciones administrativas y la diversidad de mando, tienen por consecuencia la dispersión de esfuerzos y un inadecuado aprovechamiento de los recursos. Esta división deja descubiertos los espacios de responsabilidad que, eventualmente, ninguna corporación asume para evitar extralimitación de facultades o invasión de competencias. Esta situación redundará en una respuesta no suficientemente satisfactoria en las funciones que corresponden al Gobierno Federal en lo referente a la prevención del delito.

Los avances más importantes que se obtendrán con esta iniciativa, de ser aprobados, es la integración de la información delictiva, que permitirá tener sistemas para procesar información estrategias más eficaces contra el delito. De otra parte, los elementos que integren la institución habrán pasado

todos los exámenes previstos, lo que permitirá elevar su eficiencia y honorabilidad.

Se requiere un cambio de fondo para que la Federación pueda cumplir debidamente su responsabilidad constitucional preventiva del delito. Ante la realidad imperante que nos exige fortalecer los instrumentos de combate a la delincuencia y mejora orgánica y funcionalmente los servicios de seguridad pública a cargo de la federación, el Ejecutivo a mi cargo ha considerado que es factible jurídicamente, necesaria como opción gubernativa y urgente como requerimiento social, dar un paso decisivo hacia la unificación de los cuerpos de policía antes mencionados, mediante la expedición de una ley que sustente la creación de una policía federal con funciones preventivas, la cual asumiría las atribuciones de esa naturaleza que han venido ejerciendo dichas corporaciones dependientes del Ejecutivo Federal.

De ser aprobada esta medida se obtendrían mejores resultados inmediatos en el cumplimiento de las responsabilidades que por disposición constitucional corresponden a la federación en materia de seguridad pública, pues la integración de un solo cuerpo de policía federal preventiva elimina los inconvenientes arriba señalados, al establecer una esfera de competencia claramente precisada y determinada, en una sola adscripción

administrativa, y un mando único centralizado. En lo operativo, se anularía el requisito de los acuerdos previos entre dos o más dependencias, se dispondría de un solo centro de información de y para sus actividades, y se facilitaría la coordinación con otros cuerpos de seguridad, conforme a las previsiones de la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al abatir los costos innecesarios de una múltiple administración policiaca se podrán canalizar mayores volúmenes de recursos a las tareas sustantivas de prevención del delito. La simplificación administrativa favorece a una cobertura operativa para prevenir el delito.

La iniciativa de unificación policial que se propone tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIII parte final de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que propone como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan las bases "para la organización y funcionamiento, el ingreso y selección, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal".

De ser aprobada esta iniciativa, el país estaría dando un enorme paso para poner orden en las tareas de combate a la delincuencia y la impunidad. Se

establecería una institución policial con una esfera de competencia claramente delimitada a las funciones de prevención del delito, con una sola adscripción administrativa y un mando único centralizado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular es también, por disposición legal, quien preside el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La institución cuya integración se pone a consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, se denomina Policía Federal Preventiva, para hacer patente la naturaleza de sus funciones y diferenciarla de la dependiente del Ministerio Público de la Federación con atribuciones distintas.

La Policía Federal preventiva tendría autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones. Se propone determinar que su ámbito de competencia será todo el territorio nacional, exclusivamente a lo que se refiere a la materia federal y con estricta observancia de las esferas y funciones que constitucional y legalmente corresponden a las entidades federativas y a los municipios.

Entre las facultades estará la de prevenir la comisión de delitos federales, siempre que esta responsabilidad no esté expresamente atribuida a otra dependencia del Ejecutivo Federal u organismo Público autónomo.

Participará en todas las zonas federales y fronterizas, parques nacionales e instalaciones hidráulicas, así como en otros inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la federación, a efecto de garantizar, mantener y establecer el orden público, así como prevenir la comisión de delitos.

Participará con otras instituciones policiales federales y locales en los operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se propone también que, cuando el Ministerio Público formalmente lo requiera, la Policía Federal Preventiva pueda auxiliario en la investigación y persecución de delitos. Igualmente, a solicitud de otras autoridades podría colaborar en la protección de la integridad física de las personas en situaciones de peligro y preservar sus bienes cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia y riesgo inminente.

La policía Federal Preventiva estaría a cargo de un Comisionado nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del titular de la Secretaría de Gobernación. El comisionado tendrá atribuciones de mando, dirección y disciplina dentro de la institución.

El Comisionado de la Policía federal Preventiva deberá cumplir requisitos similares a los que exige para ser Procurador general de la república, salvo el título profesional de licenciado en derecho, ya que la naturaleza de sus funciones no hacen indispensable ser perito en materia jurídica. En cambio se establece que deberá contar con experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública.

Es propósito del ejecutivo Federal plasmado en la iniciativa que se somete a la consideración del Poder Legislativo, que el personal activo de la nueva institución de seguridad pública esté sujeto a los principios de legalidad, profesionalismo, eficacia y honradez; así mismo deberá cumplir con los deberes previstos en el artículo 22 de la ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se dispone asimismo, que los miembros de la Policía Federal preventiva deberán cumplir con estrictos requisitos para ingresar y permanecer en la institución. A efecto de avanzar en la profesionalización se crearía el servicio civil de carrera policial, determinándose los requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento y permanencia en la institución, entre otros.

Se establece como requisito de permanencia la aprobación de las evaluaciones periódicas que se determinen en las disposiciones reglamentarias. de no aprobar alguna de las evaluaciones, el miembro de la institución será removido de su cargo sin posibilidad de ser reinstalado en el puesto o cargo. Con ello, se asegura la depuración de la Policía Federal Preventiva.

La iniciativa comprende además, reformas a los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley general de Población, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Ley Aduanera, y Ley del Servicio de Administración Tributaria.

La finalidad de estas reformas es establecer las necesarias concordancias con la propuesta de Ley de la Policía federal Preventiva, pues de aquellos ordenamientos deriva la competencia de las Policías de Migración, Federal de Caminos y Fiscal federal para ejercer facultades que, en lo futuro, corresponderían a la nueva institución."

Conviene llamar la atención acerca de la delimitación de sus funciones entre la Policía Federal Preventiva y las autoridades administrativas que mantienen su competencia en las materias reguladas por los ordenamientos reformados. Se confiere a la nueva institución propuesta, exclusivamente las

funciones propias de una policía preventiva, pero no las de aplicar las leyes en materia de aduanas, migración o vías generales de comunicación. Su responsabilidad es prevenir los actos que impliquen transgresión a las mismas; pero una vez que éstos lleguen a cometerse y los transgresores hubiesen sido detenidos por la Policía Federal Preventiva, esta los podrá a disposición de las autoridades competentes para los efectos que las leyes respectivas determinen. Esto mismo queda precisado, en cuanto a la comisión de delitos del fuero federal, pues en tal supuesto la responsabilidad de la institución está constreñida a evitarlos; pero si se cometieren y practicase alguna detención en flagrancia, su deber será entregar a los presuntos responsables al Ministerio Público de la Federación.

Es importante destacar algunas particularidades de los artículos transitorios del proyecto de decreto, que incluye tanto a la iniciativa de ley como a las reformas a otros ordenamientos.

Se ha previsto que la integración de la nueva institución, por la importancia y naturaleza de las funciones que tendrá a su cargo, se realice en un periodo de tiempo razonable suficiente para garantizar la idoneidad del personal que se incorpore a la misma, mediante una rigurosa selección previa de quienes procedan de los cuerpos ya existentes, así como de los efectivos de nuevo

ingreso. los mecanismos de gradualidad para esa integración orgánica, tendrían por consecuencia que mientras ésta no concluya, las policías administrativas en materia de migración, vías generales de comunicación y fiscal, deberán continuar ejerciendo sus funciones. Es por ello que se propone una primera etapa de sesenta días, destinada a la organización de las leyes que fueron objeto de la reforma.

De otra parte, la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros, tendrá que llevarse a cabo con apego a normas administrativas que rigen para todas las dependencias del Ejecutivo federal y que requieren del cumplimiento de formalidades legalmente previstas.

Otro de los artículos transitorios previene la posibilidad de que tales mecanismos se prolonguen más allá de los sesenta días previstos para el periodo de organización, de tal suerte que resulte necesario establecer en la práctica un orden de prelación respecto de la incorporación sucesiva de cada uno de los cuerpos existentes para la asimilación integral de sus funciones. Este proceso deberá de llevarse a cabo sin menoscabar la continuidad de los servicios que tienen a su cargo las instituciones ahora existentes. Para tal fin, se propone otorgar al Ejecutivo Federal la facultad de dictar los acuerdos que sean necesarios para que el proceso descrito transcurra y se lleve a cabo de manera ordenada, expedita y adecuada a los

finés de reforzamiento de las funciones de seguridad pública. En dichos acuerdos el propio Ejecutivo puede extender, en consideración a cada una de las situaciones que se presenten en realidad, el lapso en que las instituciones todavía no incorporadas siguieran ejerciendo las facultades respectivas. Dichos acuerdos deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y el tiempo en que podrán ser dictados no excederá de doce meses.

Tanto en lo concerniente a los sesenta días del periodo de organización, como en cuanto a la etapa de incorporación gradual, el Comisionado de la Policía Federal Preventiva, que sería designado inmediatamente después de la publicación del Decreto objeto de la iniciativa, asumiría la facultad de coordinar a las corporaciones que continúen en funciones.

El proyecto que se someterá a la consideración del Honorable Congreso de la Unión ha sido objeto de un cuidadoso examen y en su formulación se ha procurado un estricto apego al orden constitucional y legal que nos rige, un respeto riguroso a la distribución de competencias que nuestra Constitución establece en materia de seguridad pública y, satisfacer en cuanto a su futura aplicación, las ingentes necesidades sociales que lo motivan, así como prevenir los procedimientos y mecanismos inherentes a un cambio institucional de esta dimensión e importancia.

Estoy cierto que los ciudadanos Senadores de la República y Diputados Federales integrantes del Honorable Congreso de la Unión coinciden en la necesidad de combatir con urgencia, energía, eficacia y pleno apego a la ley, el grave problema delictivo que nos afecta. Nuevamente expreso mi reconocimiento a esa Soberanía por la disposición mostrada tanto en la reforma constitucional de 1994 como en las recientes modificaciones en materia penal, que nos dan mejores instrumentos para continuar en esta tarea que tan sentidamente reclama el pueblo de México.

Por lo expuesto y con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de: Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales."

Por lo observado en los anteriores párrafos, es claro que la intención de la Ley de Policía Federal Preventiva, es la de crear un órgano que coadyuve directamente con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la dinámica y necesaria función de prevenir el delito antes que castigarlo, lo cual fomentará un ambiente de paz y seguridad tan necesario para el pueblo de México.

La gran posibilidad que ofrece vivir en un país dotado de Garantías Constitucionales que son el mayor reflejo del respeto a los derechos humanos y de una democracia respaldada por los poderes de la Unión solo puede ser perfecta si la enmarcamos en la tranquilidad de vivir con seguridad y sin miedo a la delincuencia, ya no es posible vivir en un país donde las negociaciones tienen que tratar a su clientela tras las rejas, los industriales, políticos y cualquier ciudadano con una situación económica despreocupada sean el blanco de los secuestradores, y las drogas sigan siendo una preocupación latente en los domicilios de muchas familias mexicanas, el Estado debe encontrar soluciones prácticas que no se queden en un cúmulo de buenos deseos e impresiones de políticas que no fructifiquen en la tan añorada paz y seguridad públicas.