

00721
486

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

LA POLICIA PREVENTIVA MUNICIPAL INSTITUCION BASICA
CONTRA LA DELINCUENCIA Y DEMAS CONDUCTAS
ANTISOCIALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS ALFONSO LOPEZ URGEL

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA.



MEXICO. D. F.

2003

a



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.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DEDICATORIAS

A mi compañera sentimental,
complemento de mi vida y motivo
de superación constante.

A mis hijas e hijos con todo cariño.

A todas las niñas y niños de mi
familia que significan momentos
agradables al seguir su desarrollo y
representan responsabilidad para con
ellos.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por su apoyo a mi formación Profesional.

Al Lic. Alejandro Carlos Espinosa, por su valiosa dirección y gran ayuda para la elaboración de esta investigación.

A la Lic. Irma Griselda Amuchategui, por su apoyo brindado.

Al Lic. Gustavo Mauricio Gámez Imaz por su confianza, motivación y apoyo en mi ejercicio como pasante.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

PROLOGO

El desempeño de la actividad policial es difícil puesto que se deben enfrentar situaciones conflictivas, tanto al interior de la institución policíaca a la que se pertenece como al desempeño de la función en la vía pública.

Al interior de la institución se enfrentan situaciones desde corrupción hasta mafias internas, al exterior se enfrentan a los infractores violentos, a la delincuencia cada día más feroz y a una parte de la ciudadanía que nunca está conforme con la actuación de la policía, sea esta buena o mala.

La mejor arma del policía para enfrentar estas situaciones y sobrevivir es su capacitación, pero sobre todo, su vocación policíaca y su vocación de servicio, ya que esto le permitirá capacitarse por iniciativa propia, creando sus propias asignaturas de acuerdo a las experiencias más difíciles que se le vayan presentando en su vida profesional.

El deseo de elaborar un trabajo de investigación sobre el tema de la policía surge a raíz de que el autor se ha desempeñado como policía durante treinta años, en diferentes instituciones.

Tal vez mi deseo hubiera sido elaborar una gran tratado sobre la policía puesto que los temas de policía son bastantes, desde la prevención hasta la investigación a gran escala, pero los recursos, el tiempo y la naturaleza de un trabajo recepcional no me lo hubieran permitido por lo que la presente investigación es un pequeño producto de mi vocación, esperando que sea de utilidad para mis compañeros policías y deseando una mejoría progresiva en todas las instituciones policíacas, tanto a nivel personal como la calidad del servicio que presenta.

"El hombre es el lobo del hombre"

Thomas Hobbes

"Se supone que el hombre es el prodigio más sorprendente del reino animal, su inteligencia y genio creador lo hacen sobresalir por sobre todos los otros, pero a veces se convierte también en la vergüenza más grande de su reino cuando aparece su instinto sanguinario y cruel en contra de su misma especie."

Jesús Martínez Gamelo

"Puedo afirmar, sin temor a equivocarme, que la función policial es tan antigua como la humanidad misma, por la sencilla razón de que la contraparte, el delito, parece ser consecuencia inevitable de la parte menos noble de la naturaleza humana."

Jesús Martínez Gamelo.

INTRODUCCIÓN

El propósito fundamental de esta investigación es analizar a la Policía Preventiva Municipal como elemento importante de el Sistema Nacional de Seguridad Pública, resaltando su importancia en el combate a la delincuencia y demás conductas antisociales, así como para el mantenimiento de la paz, tranquilidad públicas de acuerdo a la situación actual, mayo del año dos mil dos.

Para la parte de la investigación correspondiente a la organización y legislación local o estatal y municipal se tomarán como muestra al Estado de México y al municipio de Naucalpan de Juárez, Méx. Respectivamente, en el contexto que se indica en el marco teórico.

El poner especial atención al combate a la delincuencia y demás conductas antisociales a nivel municipal, se debe a varios factores:

1. La base de la división política de los Estados Unidos Mexicanos es el Municipio.
2. La Constitución Pública de los Estados Unidos Mexicanos considera a Seguridad Pública un servicio público de competencia municipal básicamente.
3. En el ejercicio de sus funciones la Policía Preventiva Municipal, por lo regular, es la primera autoridad que toma conocimiento de los hechos delictivos, por lo que la prontitud de su investigación y su eficacia es básica, tanto para la conservación de indicios como para el aseguramiento del inculpado, aprovechando al máximo la figura jurídica de flagrancia.
4. Además de lo anterior la Policía Preventiva Municipal tiene competencia para intervenir en todo tipo de hechos delictivos, sean de fuero común o federal, en las fases de Prevención, Flagrancia Cuasiflagrancia; así como en todas las situaciones que pongan en peligro la paz pública, protegiendo a los individuos en su integridad física y en su patrimonio, lo cual se demostrara al término de la investigación.

5. Se puede controlar mejor el municipio al conocerlo integralmente, dividiéndolo en zonas y sectores, efectuando estudios sobre él, atendiendo los problemas en zonas críticas y evitando que más zonas que den en el marco de la inseguridad, auxiliándose o creando otras dependencias municipales para este fin, ya que todo tipo de delincuencia, organizada o no, se va a manifestar en vía o lugares públicos.
6. Por lo mencionado se considera que si cada municipio cuenta con una Policía Preventiva Municipal bien organizada, planeando la función científicamente por profesionales, con capacitación, servicio civil de carrera, equipo moderno, procedimientos y métodos modernos, etc. se puede contrarrestar en buen grado a la delincuencia.
7. Por otra parte, a nivel municipal, el Poder Público le ha dado poca importancia a Seguridad Pública, ya que la atención ha sido dirigida más bien a nivel Federal, puesto que la Policía Preventiva Municipal sigue careciendo de equipo, capacitación real, salario aceptable, etc., pero sobre todo de servicio civil de carrera que les permita progresar tanto profesionalmente como en lo personal.

Por lo tanto, los objetivos específicos de esta investigación, son los siguientes:

1. Analizar someramente algunos antecedentes sobre Seguridad Pública y Policía Preventiva.
2. Establecer un concepto de Seguridad Pública y un concepto de Policía Preventiva, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación, Jurisprudencia y Doctrina vigentes.
3. Analizar como está estructurada la Coordinación de Seguridad Pública a nivel nacional, así como sus objetivos.
4. Analizar el funcionamiento de Seguridad Pública a nivel de Cooperación Internacional, Organización Internacional de Policía Criminal e Interpol-México, así como convenciones Internacionales relativas.

5. Referir la organización de las Instituciones Policiales a nivel Federal
6. Referir la Organización de las Instituciones Policiales en el Distrito Federal.
7. Conocer la organización de las Instituciones Policiales a nivel Local o Estatal.
8. Efectuar un análisis de las Instituciones Policiales Locales del Estado de México, como Estado muestra de los Estados de la República.
9. Conocer la organización de la Policía a nivel municipal.
10. Analizar el funcionamiento de la policía municipal de Naucalpan de Juárez, Méx., como municipio muestra, de los municipios de la República.
11. Exponer el concepto de derecho Policial, así como su contenido e importancia.
12. Contrastar la variable de la hipótesis estableciendo el porqué de la importancia de la Policía Preventiva Municipal.
13. Analizar el uso de la fuerza policial equilibrado y proporcional de acuerdo a Convenciones Internacionales y cómo sería su aplicación en México.
14. Analizar la aplicación del sistema de certificación ISO-9000 al servicio de seguridad pública.

HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Si todo el territorio nacional, con excepción del Distrito Federal, está dividido en municipios; y toda conducta delictiva y anti-social se manifiesta en un lugar del territorio. Luego entonces si cada municipio cuenta con una policía preventiva bien organizada y bien

preparada, bien entrenada y capacitada se puede combatir la delincuencia y demás conductas antisociales con mayor efectividad en México.

METODOLOGÍA A DESARROLLAR

Teniendo en cuenta la hipótesis de trabajo, serán variables para desarrollar los objetivos de la presente investigación, los siguientes métodos:

EL HISTORICO: Para retomar diversos aspectos y antecedentes que han dado origen a la situación que guarda actualmente la policía preventiva y el concepto de seguridad pública actual.

EL COMPARATIVO: Para comparar las distintas instituciones policíacas, sus funciones y en que radica su diferencia.

EL DEDUCTIVO: Ya que partiendo de ámbitos más amplios (internacional, nacional, federal, local) se llega al ámbito municipal.

EL INDUCTIVO: Para que una vez llegado el ámbito municipal se capte la coordinación en sentido contrario (coordinación municipal con local, federal, nacional e internacional).

EL HERMENEUTICO: Para interpretar el alcance y aplicación de las diferentes normas e instituciones que rigen a la seguridad pública y a la policía preventiva en nuestro país.

Todo lo anterior será orientado en su etapa inicial por medio de la **TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL**, por cuyo conducto será posible establecer la sistematización informática y expositiva.

Se aplica además la **INVESTIGACIÓN DE CAMPO** en virtud de que el autor de la presente investigación se ha desempeñado como policía preventivo por un lapso de treinta años.

Si se aplica la misma hipótesis al Distrito Federal, se crearía la policía preventiva delegacional.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

Antes de enunciar los principales antecedentes de seguridad pública en México es interesante mencionar algunos antecedentes remotos en la historia como los siguientes:

...” en los principios de la Edad Moderna (Siglo XIV - XVI), la pacificación necesaria para la convivencia urbana estuvo acompañada de cierta incipiente garantía de protección que todo príncipe debía otorgar a sus súbditos. A cambio de no portar armas, los súbditos debían recibir protección por parte del soberano.

Fueron excepción algunos principados medievales europeos y los británicos que, también entre otros motivos, nunca desarrollaron un aparato policial sino hasta 1829.

Véase el caso de España en el sentido de la monopolización de la protección y las armas por parte de los príncipes, al desarmar (no portar espadas o cuchillos) a los súbditos, prohibir los duelos y la fortificación de edificios dentro de las ciudades, etc. Cabe mencionar: la Carta de Lübeck en 1226, las Cortes de Toledo en 1480, las Ordenanzas de Landshut en 1256, las Cortes de Valladolid en 1548, etc.

Las relaciones entre los soberanos y sus súbditos están regidas, hasta el siglo XVI, por la aceptación de "pactos" que establecían los deberes del príncipe hacia sus súbditos y viceversa, y que incluso se establecían las condiciones en las que los gobernados podían desconocer, desobedecer o incluso, luchar contra el príncipe si éste transgredía los acuerdos; los asuntos de acuerdo eran: los antiguos derechos, la libertad habitual, la inviolabilidad del domicilio, la protección contra detenciones arbitrarias, condiciones de imposición, etc.....”

(1)

(1) GONZALEZ RUIZ, Samuel, etc. *Al: Seguridad Pública en México* Ed. Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994 Págs. 23.

En el año de 1776 en la Declaración de Derechos de los Norteamericanos de Virginia, en el artículo 3 se cita: "el gobierno es, o debe ser, instituido para la utilidad pública, la protección y la "seguridad" del pueblo. (2)

En la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789; artículo 3, se lee: la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: libertad, propiedad, "seguridad", resistencia a la opresión, igualdad; y especialmente en el artículo 12; la garantía de los derechos del hombre y el ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada. (3)

De igual forma en la Declaración Francesa de 1793, en el artículo 8; se dice que la "seguridad" consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades. (4)

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la ONU en 1948, en su artículo 3 se lee: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. (5)

I.. ANTECEDENTES GENERALES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

A) Derecho Azteca: La policía entre los aztecas facilitaba la seguridad y el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales. Los pochtecas (comerciantes) llevaban a cabo algunas actividades de carácter policiaco. Como el comercio lo 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.

(2) GONZÁLES RUIZ, Samuel et al: op.cit. Pág. 31

(3) Idem. Pág. 31

(4) Ibidem. Pág. 31.

(5) Folleto de divulgación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, D.F. 1999.

La función preventiva la desempeñaban los *contecpampixquec*, quienes cuidaban el orden y la 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 conducían de inmediato ante la autoridad respectiva.⁽⁶⁾

Para esta época de la Historia de la Policía seguiremos básicamente las investigaciones efectuadas por Jesús Gamelo Martínez⁽⁷⁾ y Alejandro Iñigo⁽⁸⁾ citado por Gamelo. Gamelo nos dice en su obra:

"Todo ello resultaría un tanto fantástico si no apoyáramos puntos de vista en grandes historiadores, sin embargo, como es de observarse, tícitamente no encontramos textualmente en sus narraciones, la denominación *policía*, no obstante ello, deseamos que lo anterior sirva como mera referencia histórica y demostrar aunque de manera muy generalizada, que el *policía*, independientemente de la denominación que se le dio en el pueblo Azteca, no sólo denota su presencia física, sino que además cumplió con ciertas funciones que desde aquella época le fueron designadas y que en la actualidad, claro está, con sus respectivas variantes, ejecutando.

Para Alejandro Iñigo, un *policía* mexicano se distingue de los demás funcionarios judiciales por la cinta verde en el brazo convirtiéndose así en "*Calpullec* judicial del imperio.

Su función consistía en vigilar las calles del barrio, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de sus casas, cuidar que no llegaran por ahí *merodeadores* de otros barrios o de pueblos del otro lado de la laguna para realizar actos de rapiña, y en ocasiones intervenir para calmar los ánimos en pleitos de vecinos y no olvidar la vigilancia de los graneros públicos considerados de alta prioridad para el Estado.

Esto ocurría allá por el 1500. De acuerdo al calendario que años después nos impusieron los conquistadores rubios y bárbaros.

(6) COLIN SANCHEZ, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.

(7) MARTINEZ, GARNERO, Jesús. *Policía Nacional Investigadora del delito. Antología sobre el origen, evolución y modernización de la policía en México*, Editorial Porrúa, S.A. M

(8) Iñigo, Alejandro. *Bitácora de un policía (1500 - 1982)*. Departamento del Distrito Federal.

Inigo afirma que "al pie de las escalinatas del gran Tecoalli, es donde precisamente se recibía la cinta del Calpullec, durante una concurrida ceremonia"... De esto iba a depender la seguridad del calpulli al que se habían asignado. En cada barrio habían delegados de los Calpulín, pero su función se concentraba fundamentalmente en aspectos administrativos. En tiempos de guerra, quienes se hacían cargo de la situación interna de los barrios eran los Teacheacauhtin, experimentados guerreros enviados por los propios Tlatoacuhitín. Señores responsables de las grandes decisiones políticas después del Tlatoani, gran emperador.

Algunas veces realizaban trabajos extras en lo que hoy llamaríamos vialidad. Cuando algún Calmimilocalt faltaba en su puesto de vigilar el tránsito de canoas por las calles de agua. Uno de los cargos más delicados y una función dedicada a desarrollar, era la prueba de capacidad en el dibujo de símbolos, desarrollada por los guardianes de mercados, (los Tianquizpan). Trabajo difícil el de ellos pues tenían que mantenerse en constante alerta debido a que se les obligaba a cubrir parte de lo robado si el ladrón se les escapaba de las manos. A veces tenían que entregar telas de algodón o plumas para ornato como reparación de daño. Hoy día sería lo anterior, una gran medida para lograr mejores resultados en el funcionamiento policiaco.

La organización policiaca tenía una amplia cobertura de vigilancia en islotes, templos, chinampas, escuelas mercados, tribunales de justicia, e inclusive destinaba escoltas para acompañar a los recaudadores de impuestos y tributos.

La actividad estaba respaldada por una firme estructura jurídica, por un amplio código de conducta de la vida social, sin mucha diferencia de fondo con los ordenamientos establecidos en la sociedad moderna. Estas leyes estaban basadas en la religión, lo cual fundamentaba una estricta severidad moral y permitía una mayor protección de la población. Por ejemplo, estas leyes prohibían que personas del mismo clan contrajeran matrimonio, para evitar el incesto; se exigía fidelidad y las jóvenes entregadas en esposales debían ser castas. Pese a que se toleraba el concubinato e inclusive la prostitución, los castigos contra el adulterio o el aborto eran muy severos. Los pobres, los perezosos, los jugadores e inclusive las prostitutas podían entregarse en esclavitud voluntaria.

Los padres podían vender a los hijos o los dueños de esclavos dejarlos en prenda cuando requerían de algún préstamo o un favor de cualquier índole.

Cuando se consideraba que los responsables de ciertos actos ponían en peligro la estabilidad social de la comunidad se les condenaba a muerte o se les desterraba de la ciudad. En cuanto a los robos, los delincuentes eran sometidos a esclavitud hasta que restituyeran el monto del hurto. En los casos de asalto en los caminos o raterías en los mercados, se aplicaba la pena de muerte. Los rebeldes, los hechiceros, los traidores y quienes mataban a un esclavo, también eran condenados a la pena máxima.

Entre las ejecuciones de las sentencias estaba la de cortarles los labios a los calumniadores, lapidar a los intemperantes, y los violadores eran enviados a la horca.

“Antes de que el Tetlique, el juez, dictara sentencia, los inculpados eran reducidos a prisión. Se les metía en inmundas jaulas de madera conocidas como Cauhcalli, donde se les alimentaba con desechos de comida en las épocas de abundancia, o con las vísceras de los prisioneros de guerra sacrificados a los dioses, en tiempos de crisis y sequía. Afortunadamente, para muchos de los detenidos, los juicios eran orales en las salas de audiencia y las sentencias se ejecutaban por lo regular al día siguiente. El trabajo de los Tlayacanqui quienes por lo regular eran los responsables de realizar las ejecuciones una vez dictada la sentencia. Las penas de muerte que impusieron después los conquistadores resultaban risibles ante la variedad de recursos que se tenían para castigar a quienes cometían delitos graves, que iban desde la lapidación, el empalamiento, la horca, hasta el descuartizamiento, la decapitación o la incineración en vivo.

En las faltas, los jueces sentenciaban a cárcel, destierro confiscación de bienes y, en algunos casos, a la esclavitud. Para algunos delitos, la pena consistía en mutilación y para otros más en una serie de azotes y en la obligación de reparar el daño.

El índice de delincuencia se mantenía en niveles bajos y la pena capital se aplicaba muy esporádicamente. Para ese tiempo la sociedad había alcanzado ya un alto grado de desarrollo, si tomamos en cuenta los escasos dos siglos desde el momento en que nuestro pueblo, hambriento y miserable, llegó desde el lugar de las garzas, allá en el Nayar, hasta el pequeño islote del tunal en la piedra.

Entonces, era difícil pensar en una organización policiaca, pues ni a ejército llegaban siquiera. Nadie los respetaba. Eran escarnecidos por los pueblos circunvecinos que constantemente los hacían objeto de burla y bromas de mal talante. Fue el momento en que el sacerdote Cucuhtloquetzqui hizo surgir el orgullo escondido de lo más hondo de su ser y los conminó a convertir este lugar, la pequeña ermita que se había construido a los dioses, en algo grandioso con tapias y vergeles. Pero los recursos eran limitados y no se aceptó la humillación de pedir piedras y madera a los señores de Coyoacan y Tacuba. Entonces se intensificó el trabajo, llenos de terquedad y soberbia, para cazar en la laguna peces, patos, galliteras y aves o gusanillos, así como moscas de la lama para llevarlos a los mercados y cambiarlos por madera de morillo, tablillas, leña, cal y piedra.

Luego vino la lucha terrible con los pueblos de los alrededores para ampliar nuestro espacio vital del islote. Nadie hubiera imaginado que ese pequeño grupo que se alimentaba de raíces fuera a construir el gran Imperio Azteca.

A medida que fueron conquistando pueblos y ejerciendo cada vez un mayor dominio sobre su entorno territorial y luego más y más allá, paulatinamente se dio forma a una estructura legal y cuando llegaron a dominar a pueblos de la costa, a muchos días de camino imponiendo la voluntad de sus dioses y sometiendo, por la fuerza de las armas, al tributo y vasallaje a comunidades de incomprensibles lenguas; la administración de justicia alcanzó niveles tan altos que acabó por sorprender a los mismos conquistadores de esta gran tierra del Anáhuac, que significa "rodeado de agua".

Tenían en efecto, en esta época de esplendor, un sistema jurídico completo.

Los responsables de aplicarlo se basaban en una división del trabajo muy definida y concreta. Cada uno sabía lo que tenía que hacer. Por ello, no es sorprendente que ya para entonces, mucho antes de la llegada del hombre blanco tuvieron inclusive agentes de tránsito, inspectores de mercados, policía preventiva, y una policía secreta, al mando de la "mujer serpiente", alto funcionario que se encargaba entre otras cosas, de la seguridad del huytlatōani, el emperador.

Cada vigilante tenía una manera distinta de identificación, según el grado y el barrio donde operaban, a base de cintas de colores que se colocaban en forma de brazalete. Y cuando

el Gran Señor organizaba las guerras floridas contra los vecinos tlaxcaltecas, ellos se quedaban junto con los jefes de vecinos, para mantener el orden en la ciudad”.

Sigue diciendo dentro de esta narrativa descriptiva Alejandro Iñigo que: “ un día nuestro mundo se derrumbó cuando aparecieron ellos en casas flotantes frente a la costa y avanzaron por tierra hasta nuestros dominios, envueltos en yelmos y armaduras montados, en animales desconocidos para nosotros que lanzaban escupitajos de fuego.

Para ese entonces, había sido promovido para custodiar la casa de las fieras el Gran Palacio de Moctezuma, cuando junto con mis compañeros fui movilizado con el resto de los guerreros para arrojar a los invasores de nuestra ciudad fue una noche terrible. Los cielos se partían en truenos y lluvia. A lo largo de la Calzada de Tacuba luchábamos hombro a hombro entre el lodazal y los viejos puentes de madera. Saltábamos entre cadáveres de bestias y hombres para intentar, inútilmente, cerrarles la retirada.

Al amanecer de aquel 13 de agosto de 1521, el panorama era terrorífico los heridos, entre cuerpos mutilados y semicubiertos por fango, armas de ambos bandos, cañones hundidos, caballos despanzurrados. Nuestros guerreros sentados aquí y allá, abatidos agotados por el esfuerzo; pero felices por haber derrotado a un enemigo que parecía invencible. Por que no se les persiguió hasta su aniquilación. Es algo que nunca logré entender. Finalmente era un vigilante de barrio asimilado como guerrero y la estrategia militar no era mi fuerte, al menos no ha esos niveles.

Muchas cintas de colores, nuestras preclaras insignias de policía, flotaban en las aguas como un recuento del número de mis compañeros caídos en la batalla, una batalla que creíamos haber ganado, pero no fue sino el principio de nuestra derrota total y absoluta para cuando ellos volvieron .

Fue un sitio terrible. Nos cortaron los canales con sus enormes embarcaciones y no permitieron el paso de alimentos, que nos llegaban desde las o los floridos vergeles de Ixtacalco y Xochimilco. Después siguió el agua. Cegaron nuestros acueductos que transportaban el agua potable desde los manantiales de Chapultepec y Tlalpan, la muerte de Moctezuma, el efímero mando de Cuicuilahuac y luego el ascenso de nuestro joven y último emperador, en quien cifrábamos esperanzas cada vez más lejanas, nos fueron consumiendo paulatinamente. Los

pocos antiguos vigilantes que quedábamos fuimos organizados en escuadras para contender el pillaje; desterrar a los muertos, para evitar epidemias, y ayudar a distribuir, lo más equitativamente posible la poca agua que nos quedaba, mientras los sacerdotes hacían sus últimos sacrificios con prisioneros tlaxcaltecas españoles. No había alternativa: nos rendimos. Nuestro Imperio se derrumbó. Desapareció para siempre”.

Esta bellísima narrativa de lñigo, en forma personal y anecdótica, demuestra no sólo la presencia policial en esta cultura, sino incluso su indudable valor y fuerza moral frente a sus instituciones, a sus enemigos, a su comunidad y a los conquistadores, en donde no solo ofendieron su vida sino que dieron el mejor ejemplo de su formación y entrega a su actividad o función policial.

B) 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 alféreces 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 y 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 requisar las armas que portaban, excepto a quienes trajeran una hacha, una linterna, o que madrugaran por condiciones de trabajo.

Los alguaciles mayores auxiliaban a la Audiencia en el aspecto policiaeo; contaban con la colaboración de tenientes alguaciles substitutos y alguaciles de campo. Estos nombramientos los expedía la audiencia, a propuestas de los alguaciles mayores, e imponíase, como requisito fundamental para que surtieran efectos, que los tenientes y alguaciles 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, estuvieran en aptitud de tomar las medidas necesarias para evitar desórdenes; ejecutar las aprehensiones ordenadas. No así en caso de 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 mencionado.

Estaba prohibido, expresamente, a los alguaciles mayores: requisar armas a las personas que llevasen luz encendida o que portasen algún hacha o instrumento de trabajo y a los que madrugaban por razón de sus labores; despojar 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 policíacas 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 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, ordenando se les tomara en cuenta en alguna designación pública, y por lo que toca al aspecto policíaco, 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.

En el Tribunal del Santo Oficio, los comisarios adscritos a los pueblos llevaban a cabo aprehensiones, pesquisas e investigaciones, pero únicamente dentro de su jurisdicción, y los informes rendidos con ese motivo eran base suficiente para encarcelar y enjuiciar a las personas ⁽⁹⁾

(9) Colín Sánchez Guillermo op. cit.

DE ACUERDO CON LA OBRA DE GARNELO ⁽¹⁰⁾

La colonia representa el trasplante de las instituciones jurídicas españolas a territorio americano.

En nada de consideración influyeron las legislaciones de los grupos indígenas en el nuevo estado de Derecho, a pesar de la disposición del Emperador Carlos V, anotada más tarde en la recopilación de Indias, y cuya historia se encuentra en la pragmática de Felipe II del 14 de mayo de 1567, en el sentido de respetar y conservar las leyes y costumbres de los aborígenes a menos que se opusieran a la fe moral, por lo tanto, la legislación de la Nueva España fue evidentemente europea. Sólo en casos excepcionales estaba representada la corona en los procedimientos seguidos por autoridades judiciales. Si tenemos en cuenta que el Derecho Penal prehispánico no deja huella alguna en la posterior legislación, podemos afirmar que la materia que nos interesa quedó regulada en esta etapa por el derecho creado especialmente para las Indias (legislación de Indias) y el Derecho que regirá con carácter supletorio.

Siguiendo a Jorge Nacif Mina diremos que el objetivo o la intención de estudio en este rubro es llegar a conocer como se fueron gestando en la ciudad de México las alternativas de la policía, comprendidas desde la instauración del Ayuntamiento de la ciudad en el año de 1524, ubicado en la casa de Hernán Cortés conocida como el "Marquesado del Valle de Oaxaca", hoy Palacio Nacional, hasta el cambio de residencia al Palacio Municipal, hoy edificio del Departamento del Distrito Federal, que se gestó años más tarde. En este sentido de importancia suprema será para la policía el sistema municipal, ya que de su seno dependerán sus actividades en toda la época Virreinal, puesto que de las sesiones de Cabildo emanadas del Ayuntamiento (institución celular del municipio) surgieron y emanaron las normas para crear el "Ramo de Policía" encargada de mantener el orden, asco, vigilancia y observancia, en todas las actividades que a nivel gobierno administrativo municipal, se realizaban en la ciudad de México. Este ramo de policía, era controlado, en el Cabildo por la Comisión respectiva y en el sistema general por la "Junta de Policía", dependencia encargada de oficiales, y empleados administrativos. Se han concentrado para el entendimiento de la época, todos los hechos que dieron origen a estos elementos administrativos, y lo recalamos, porque el Ayuntamiento no tuvo poder político, esa faceta le correspondió a la Real Audiencia y al Virrey de la Nueva España.

(10) Martínez, Garneio Jesús op. cit.

En fin, la ciudad de México se fundó y con ella una serie de lineamientos administrativos que para la importancia del sitio se tuvieron que proyectar en ese orden; todo el esquema se basaba en la policía, la cual fue la molécula del buen gobierno; entendamos esta idea más ampliamente, que como se observa hoy en día ya, que el término policía no era reducido a vigilar, perseguir, aprehender o cuidar el orden de una sociedad, sino más bien, para administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad, anteponiendo el aseo, vigilancia y seguridad en todas ellas, para que se estableciera un desarrollo en la municipalidad requerida; por lo mismo podemos pensar que la policía fue sinónimo de buen gobierno. Por lo tanto las ordenanzas que se manifestaron en el inicio de la vida de la urbe, tuvieron referencias con la policía, manejando el término como lo hemos explicado.

No es posible, ni especulando, pensar que en la época colonial se crearon grupos o cuerpos policíacos que cuidaban el orden o intereses de la ciudad, a manera de los que se conocieron posteriormente, y esto se comprueba al estudiar en las fuentes documentales de primera mano cual fue la organización del Ayuntamiento de la ciudad de México, ya que esos procesos administrativos de la policía, dependieron como otras actividades más, de tan importante corporación municipal, desde su seno en el Cabildo, allí se manejaron todas las disposiciones recomendables para el momento en que se vivía, teniendo una comisión especial formada por dos o más integrantes a la que denominaron "Junta de Policía", presidida por "Diputados de Policía"

La junta fue la encargada de manejar el ramo correspondiente contando con un grupo de personas, que con distintos oficios, aprobaban las funciones del mismo: celadores, guarda faroles, vigilantes guardias o inspectores, etc., se hacían cargo de las obras de desagüe, de las atarjeas, del aseo de las acequias y calles, de que las construcciones no provocaran desórdenes en la traza de la ciudad, que en las plazas de mercado no se cometieran abusos ni se gestaran pleitos, que los naturales no fueron despojados de sus solares, etc., siempre teniendo una visión que se cumplieren las actividades por los empleados de los ramos correspondientes y dando parte oportuna de las anomalías que se encontraron, para que la junta en sesión de Cabildo junto con los demás integrantes de la corporación, tomaran las oportunas consideraciones al asunto.

La mitad del siglo XVI fue una época llena de contradicciones en la capital de la Nueva España. El poder militar impuesto por la conquista fue cediendo paso a paso al poder

político administrativo, donde también, en forma imperceptible, la iglesia fue ganando posiciones. En un momento de confusión, no se sabía a ciencia cierta si había sido la espada o la cruz la que había doblegado a los indios, o ambas cosas a la vez, surge el alguacil de barrio dentro de los cuerpos de vigilancia, en donde precisamente estos se dedicaban a perseguir delincuentes de la fe, de acuerdo al ordenamiento del 30 de julio de 1546 contra los herejes. Estos por denuncia o por reconocimiento propio, eran sometidos a diferentes castigos que iban de la trasquilada hasta los azotes y el empalamiento.

Uno de los grandes problemas que tenían los alguaciles en aquel tiempo eran las riñas y los duelos que se producían por cuestiones de juegos de azar que se hacían diseminando por toda la ciudad, en plena calle con la luz del sol.

Las denuncias contra limadores eran el pan de cada día en los juzgados de barrio, hasta que llegó un momento en que las autoridades, el 18 de mayo de 1680, expidieron un reglamento prohibiendo los juegos de azar y la vagancia.

Pero no sólo la policía era un asunto de las juntas correspondiente, sino gran preocupación de la Real Audiencia y del Virrey de la Nueva España, así lo entendemos al observar que en el expediente 20 del volumen 2627, del Archivo Histórico, se encuentra un documento relacionado con varias providencias referentes a distintos asuntos de policía, manifestando que se habían tolerado muchas violaciones a los bandos expuestos por los virreyes para que se conservara la hermosura de la metrópoli mexicana, se ubica en el año de 1766 y se continúa con el bando público del virrey y Marques de Croix fechado en 1769, tres años después del tipo documental anterior en este, el Virrey argumenta su gran preocupación con respecto a la falta de "buena policía" que se presentaba en ese tiempo en la capital de la colonia: "Desde que conozco esta capital se han dirigido mis deseos a que tenga en sus calles, plazas y acacias la hermosura que merece su planta y habitantes, la comodidad de pisar las primeras sin estorbos, tropiezos, inundancias y otros desagradables embarazasen sus usos y tránsito de que están hoy ocupados, sin que hayan bastado las antiguas ordenanzas de policía a impedir la deformidad de tales abusos, en mucha parte por desobediencia permitida de aquellas y no haber establecido otras con que se hubiern logrado una casi cabal y completa limpieza de gran provecho para sus edificios y salud de estos republicanos, sin temores de pestes u otras enfermedades que fuertemente pueden formularse".

Las palabras del Marques de Croix, nos pueden ayudar a entender cual fue la verdadera situación de la ciudad y la importancia que tenía toda la conceptualización de la policía, ya que al no respetarse sus lineamientos el proceso administrativo de los otros ramos municipales no podía lograr tal propósito en el gobierno, porque cada uno de ellos necesitaba de los recursos humanos y de las prevenciones que la policía proyectaba en sus funciones y que al parecer no se cumplían, tanto por la población como por las personas que ejercían tales funciones. Razón por la que pensamos que la junta de policía fue de los organismos más importantes de la época en México eran sus integrantes, los que formaban la fuerza del trabajo y la que tenía mayores responsabilidades en el ayuntamiento aunque no se dedicaran a cuidar la seguridad pública como hoy día lo entendemos.

La corrupción policíaca no sólo se manifestaba en grandes o pequeños hurtos, sino en el relajamiento de la disciplina, la apatía en el trabajo y la falta de responsabilidad al acudir con cualquier pretexto intervenir en riñas, robos o asaltos. En una capilla de Santo Domingo estaban guardados los restos del Conquistador Alonso de Estrada y fue encontrada una antigua inscripción en la que se afirmaba que allí estaba sepultado Pedro Moctezuma, hijo del emperador azteca y príncipe heredero.

La ciudad continuaba creciendo y con ello la necesidad de nuevos sistemas y cuadros policíacos para combatir al crimen. Por acuerdo de las Reales Audiencias del 22 de mayo de 1722, se creó un nuevo cuerpo al que se le llamó la Acordada, vocablo derivado de acuerdo. Ya en el año de 1717 se autorizó la construcción de una cárcel especial que fue inaugurada en 1719. Estaba ubicada en la calzada del Calario y la vigilancia de los reclusos estaba a cargo de los religiosos de San Pascual de Bethen. Este año de 1719 también fue puesto en servicio un nuevo patíbulo en la calle de Alvarado.

Los tribunales especiales que operaban en ese tiempo eran los de Santa Hermandad en su lucha contra los saltadores de caminos. Realizaban rondas en los pueblos aledaños en la ciudad y parajes. Cuando se detenía a un forajido allí mismo era juzgado y ejecutado.

Ya para 1734, durante el gobierno del arzobispo Antonio de Vizarrón y Quiárreta, la autoridad policíaca se había deteriorado a tal grado que los ladrones cometían sus fechorías con sorpresivos desplantes de audacia como el intento de robar las Cajas Reales de Palacio y que fue evitado por una mera casualidad.

El problema consistía en que si no se detenía a los delincuentes en el momento de cometer su fechoría, resultaba difícil, si no imposible, atraparlos porque corrían a refugiarse a las iglesias, y vaya que si ya había iglesias en la ciudad donde vivían con toda tranquilidad bajo la protección de los clérigos quienes mal interpretaban la caridad cristiana, diciendo que eran hombres arrepentidos y se ponían en manos de la justicia divina.

La ciudad había permanecido dos siglos sin luces, el 23 de septiembre de 1762, el corregidor Tomás de Rivera de Santa Cruz, ordenó que en cada balcón, en cada puerta, se colocaran faroles de vidrio con luz hasta las 23:00 horas

Los pobres quedaban excluidos de esta medida. Finalmente la orden fracasó pues todos se declararon pobres. Y siguiendo impunes los robos y los asaltos por falta de una adecuada vigilancia y es que hasta los encargados de la Ronda llegaban a amanecer desnudos y amordazados a la orilla de una acequia o en un oscuro callejón donde sólo había un poco de visibilidad en las noches de luna, o cuando se producía algún incendio.

Los documentos que se han presentado en forma de citas argumentan la idea de que la policía en el México Colonial estaba sujeta al Ayuntamiento de la ciudad y que el órgano institucional que la administración era la junta de policía, que además se comportaba como responsable absoluta de las acciones emanadas de esta actividad pero como tales funciones no se reducían solamente a las formas de vigilancia de la ciudad como se ha manifestado, era la base fundamental de la administración de la misma, no lograba ejercer control sobre toda la serie de actos vandálicos y la capital no fue la excepción, así que para apoyar tales hechos delictuosos se instituyó la "Santa Hermandad de la Acordada" a semejanza de la que existía en España: la Acordada en México tenía cárcel propia concediéndosele jurisdicción amplia para frenar y castigar todo tipo de excesos que se cometieran en los campos, caminos, lugares despoblados y en parajes públicos, especialmente en plazas de mercados, contaba con un alcalde que conocía todos los asuntos relacionados con la persecución y castigo de los bandoleros, además de ser juez privativo de bebidas-alcohólicas, tenía a sus órdenes a más de dos mil hombres que rondaban de día y de noche en lugares adyacentes de la ciudad y en el interior de la misma metrópoli, grandes fueron los inconvenientes que la Acordada presentó para la policía pues al tener facultades propias ponían en mayor desorden el aspecto de las calles y sitios públicos, dándose tal generalidad porque sus sistemas fueron verdaderamente cruces y no se tentaban el corazón en lesionar o mutilar al que cometiera algún delito, dejando

a los heridos o muertos tirados en la vía pública, o haciéndolo con los miembros mutilados del cuerpo del castigado.

En 1780 surgió un nuevo tipo de policía: el privado. Eran contratados por señores acaudalados para protegerlos y escoltarlos en las calles o a los lugares públicos donde se presentaban. Estos guardias personales iban armados con espada, y el pueblo comenzó a identificarlos como "corchetes", hoy "guardaespaldas o comúnmente guaruras". Los ministros religiosos no se quedaban atrás y contrataron a personas como policía confidencial a quienes se les llamo "golillas". A estos hombres no se les permitía andar armados.

Durante el gobierno del virrey Manuel Antonio de Flores, en 1787, se inició realmente la vigilancia policial, que habría de convertirse en lo policía preventiva de los tiempos modernos. Una de sus primeras acciones fue evitar un robo de materiales destinados a la construcción del convento de la villa de Guadalupe, gracias a la oportuna denuncia de Sor Mariana de San Juan Nepomuceno

Al llegar el virrey conde de Revillagigedo se reforzaron las ordenanzas de intendentes para crear nuevos cuerpos policíacos. Se trataba ya no sólo de preservar la seguridad sino el buen aspecto de la ciudad de México. Se les denominó Policía de Seguridad y Ornato.

La orden del virrey fue muy concreta: "Instruidos, disciplinados y uniformados". El uniforme sería igual al del ejército con excepción del color del traje.

Un bando del 15 de abril de 1790 sancionaba con 200 azotes y cinco años de prisión a quienes atacaran a alguno de los policíacos. Si el atacante era español, se le desterraba a veinte leguas de la ciudad o se le sentenciaba a purgar de tres a seis años en San Juan de Ulúa. Ya para ese año el virrey conde de Revillagigedo tomando en cuenta la saturación existente, dio inicio a marcar algunas disposiciones con respecto a la policía.

En menos de 18 meses de haber iniciado el Virrey la reorganización policíaca, comenzaron a verse resultados positivos. La iluminación en la ciudad y la nueva policía daba a los habitantes un ambiente de seguridad nocturna como nunca la habían tenido. Ellos tenían la responsabilidad de encender los faroles y acudir como policíacos cuando lo requirieran los vecinos, víctimas de robos o atentados o bien, cuando denunciaban.

El trabajo de vialidad se vio incrementado en 1793 cuando Manuel Antonio Valdez, impresor de La Gaceta, propuso al virrey el establecimiento de una casa alquiladora de coches. Este fue propiamente el inicio de la circulación de taxis, en la ciudad de México. Eran coches grandes, cerrados, con ruedas de color: rojo; caja verde y guarniciones amarillas atrás llevaban un medallón con el número para que pudiéramos identificarlos fácilmente. El pueblo les llamaba "Providencia".

Había al principio cuatro sitios de taxis: en el portal de Mercaderes y Plateros; en el Palacio Arzobispal (Moneda); en la plaza de Santo Domingo y en Zulueta (Venustiano Carranza).

El regidor don Manuel Santos Vargas, a partir del año de 1813 se hizo cargo de la policía de la ciudad. Dejaremos abierta la posibilidad de que don Manuel haya sido uno de los primeros personajes en hacerse cargo de la organización, de los que posiblemente se pudiera considerar el antecedente del primer cuerpo de policía municipal y esto, aunque sigue siendo una hipótesis, la fundamentaremos al transcribir el primer reglamento en forma a sobre los celadores de policía, formado en 1814 por el escribano público don Francisco Benítez, al que llamó "Cartilla para los celadores de policía", el texto se encamina de la siguiente manera:

"En cabildo del 17 de enero de 1814, consta entre otras cosas lo siguiente: Se le encargó a Benítez, que con arreglo a los bandos de policía, citándolos en los respectivos artículos, formándose una cartilla para los celadores, la que deberá examinarse por la comisión de policía, y así presentarse al Ayuntamiento.

La limpieza y el asco de las ciudades es uno de los principales beneficios para sus vecinos, así por convenir a la salud, como para la mayor comodidad de los habitantes a este efecto se han detectado diversas sabias providencias por el superior Gobierno, establecidas y reiteradas en bandos de 31 de agosto de 1790, 26 de marzo de 1791, 2 de enero de 1796 y 4 de marzo de 1807, que con expresa orden superior la Junta de Policía, se honra con la presencia de tan benéficas y saludables determinaciones, y para que tengan su más exacto cumplimiento providencia este Ayuntamiento, establece un competente número de celadores distribuidos por cuarteles, para que con la exactitud y vigilancia que pide tan recomendable objeto, cuiden bajo la observancia, dando cuenta al respectivo Regidor Comisionado, de las ocurrencias que adviertan para su remedio y corrección a los transgresores".

En todos estos lineamientos jurídicos, principalmente el de 1814, observamos que en su contexto se fueron desarrollando en la ciudad de México con respecto al sentido de la policía, su organización, funciones, dependencia, etc., así como con respecto a la administración del municipio, esta última reglamentación llamada "Cartilla de celadores" no fue realmente para tales servidores públicos, sino en general, la ubicación definitiva tanto de la participación de los ciudadanos como del Ayuntamiento en cuestiones del buen gobierno de la ciudad y la afirmación de la Junta de Policía como el antecedente más fuerte de una institución de nuestros días.

C) 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, vengancia, etc.

Para el estudio de este apartado se utilizó la obra de c. Sánchez, básicamente :⁽¹¹⁾

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 20 de diciembre de 1828 se expidió un Reglamento de Vigilantes que, entre otras cosas indicaba: "Para la conservación del orden, nombrará el vigilante cuatro vecinos de cada calle de la manzana, para que rondan y cuiden diariamente aquello, alternándose entre el día y la noche, de manera que no falten en ella, y se fijará en las esquinas cada ocho días la lista de los individuos a quienes toque la ronda de la semana, expresándose el día que a cada uno corresponda para el conocimiento de los vecinos, y que puedan en caso necesario, demandar el auxilio de aquellos".

En los pueblos, haciendas y rancherías, se nombraban 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 48 horas.

(11) COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. OP CIT.

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 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 intensificarse, a tal grado, que se concedió acción popular para perseguirlos. Para estos fines, se formaron listas de ciudadanos 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 correspondiente, 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 autorizaba el Prefecto solamente en casos urgentes o en su 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 mismos, 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 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 poner a disposición del juez, al detenido dentro de las 48 horas contadas a partir del momento en que se ejecutaba la detención.

Una nueva organización apareció en el año de 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 a cargo de un comandante, un guía, un agente y gendarmes dirigidos por un jefe responsabilizado en la adopción de medidas para procurar asegurar el orden dentro de la entidad, en la organización de 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 21 años, gozar de buena salud, conocer el manejo de armas y caballos y, no haber sido nunca 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 prestar 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 esta 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 pretensiones 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 la 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 este, 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 policíacos, y también para el cobro de los 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 debían cerrarse a las 6 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 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 con las órdenes de los jefes 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 intranquilidad y agitación reinante en la República en el año de 1912, las funciones de policía estuvieron a cargo de la guardia nacional, cuerpos de seguridad, gendarmes, y de grupos particulares organizados para otorgar garantías en las ciudades."

D) Época Contemporánea: 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 sustituido por el Reglamento de 1942, (Diario Oficial del 25 de abril de 1942).

En este Reglamento existía el Servicio Secreto que posteriormente se le cambió el nombre para denominarlo División de Investigaciones para Prevención de la Delincuencia, el cual, de conformidad con el Reglamento mencionado tenía las siguientes funciones:

Art. 160: El Servicio Secreto auxiliará a la Policía Uniformada en sus funciones preventivas. Su jurisdicción será la propia del Distrito Federal, pero podrá ejercer vigilancia, practicar investigaciones y detenciones en otros lugares del país., previa orden del Jefe de Policía a solicitud de las autoridades respectivas.

Art. 161: Conocera además, de las vigilancias e investigaciones que por su carácter confidencial no deban encomendarse a la Policía Uniformada, de las que se encomienden a la Jefatura de Policía por las diversas dependencias oficiales y por las Procuradurías y de las que ordene el C. Jefe de la Policía.

Art. 162: El Jefe del Servicio Secreto cuidará, bajo su estrecha responsabilidad de que tanto en las investigaciones, persecuciones de delitos y detenciones preventivas, no se violen las garantías constitucionales ni las disposiciones relativas contenidas en las leyes vigentes. ⁽¹²⁾

El Reglamento mencionado de 1942, en su artículo 2o, se da la siguiente definición de POLICIA PREVENTIVA:

La Policía Preventiva del Distrito Federal es una institución gubernamental, destinada a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del territorio del Distrito Federal, protegiendo los intereses de la sociedad, en consecuencia sus funciones oficiales son de VIGILANCIA y de DEFENSA SOCIAL, para prevenir los delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la propiedad del individuo, el orden dentro de la sociedad y la seguridad del Estado, reprimiendo todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicos y esas condiciones de existencia.

(12) Reglamento de la Policía del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de fecha 25 de abril de 1942.

Entre los aspectos sobresalientes de las atribuciones de la Policía Preventiva establecidas en el mencionado Reglamento se encuentran las siguientes:

Art. 9, Fracción VI: Retirar de la vía pública a toda persona que se encuentre en la misma, mendigando, repartiendo volantes de mano, vendiendo mercancías dentro de zonas prohibidas.

Art. 9, Fracción VIII: Evitar que se celebren manifestaciones, mítines y otros actos semejantes, sea cual fuera su finalidad, si los que pretenden llevar a cabo tales actos carecen de la licencia respectiva...

Art. 9, Fracción IX: Vigilar a los vagos de profesión y a los malvivientes habituales, procediendo a su detención cuando se estime necesario, con el fin de prevenir la ejecución de delitos por parte de ellos.....

Art. 9, Fracción XV: Llevar un registro de delincuentes conocidos y de gente de mala nota, en el que consten sus antecedentes de criminalidad, los diferentes ingresos a las Delegaciones de Policía y Carceles, procediendo además a la formación de su ficha signalética, con retratos, huellas digitales, filiación y en general, con todos aquellos datos que permitan su fácil identificación.

Art. 11 Fracción I: Vigilará que los niños en edad escolar que vaguen por las calles concurren a la escuela en que estén matriculados o en la que deberían estarlo, exigiendo el cumplimiento de tal obligación a sus padres o a las personas encargadas del cuidado y vigilancia de los menores. Tratándose de niños desamparados que carezcan de personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad, la Policía deberá, procurar que sean internados en los correspondientes establecimientos de Asistencia Pública, para que en ellos se atienda a la manutención y educación de los menores que se encuentren en tales circunstancias.

El Reglamento en cuestión fue abrogado el 6 de julio de 1984, en el cual surge la secretaria General de protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal. Posteriormente abrogado también, por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la cual surge y continúa hasta la fecha la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

El día 14 de enero de 1983 se publica en el *Diario Oficial de La Federación* un
"ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE REESTRUCTURA LAS POLICIAS:
JUDICIAL FEDERAL, JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y PREVENTIVA DEL
DISTRITO FEDERAL" (13)

El mencionado acuerdo, el cual se reproduce a continuación, parece ser uno de los primeros intentos por reestructurar y coordinar las diversas policías, ya que también menciona coordinación con las entidades federativas y constituye uno de los antecedentes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

01-14-83 Acuerdo mediante el cual se reestructuran las policías: Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal y Preventiva del Distrito Federal. (1)

Al margen un sello con escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Mexicanos, en el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, Fracción I, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9, 22, 27, 32 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que la Administración Pública Federal a mi cargo, está empeñada en la promoción e instrumentación de las acciones necesarias para proveer a la sociedad de un mejor sistema de administración de justicia y seguridad pública.

Que asimismo se hace necesaria la expedición de nuevos cuerpos normativos que de manera actualizada regulen las bases de organización y funcionamiento de la Policía Judicial Federal, de la Policía Judicial del Distrito Federal y de La Policía Preventiva del Distrito Federal, delimitando con precisión su ámbito de competencia, atribuciones y responsabilidades.

(13) *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCLXXVI, Núm. 10 Página 2, Viernes 14 de Enero de 1983.

Que siendo el derecho guía fundamental de la renovación moral a que estamos comprometidos, resulta procedente la adopción de diversas medidas de coordinación con los gobiernos Constitucionales de las entidades federativas del País en un marco de absoluto respeto a sus atribuciones soberanas.

Que mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1976, se dispuso la celebración de convenios únicos de coordinación con los ejecutivos estatales, a efecto de que por un solo canal de concertación se coordine las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que los competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente.

A C U E R D O

ARTÍCULO PRIMERO.-La Procuraduría General de la República procederá de inmediato a la preparación de un proyecto de Reglamento que norme la integración, estructura, atribuciones y responsabilidades de la Policía Judicial Federal.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la intervención que la Ley otorga a la Procuraduría General de la República, deberá por su parte elaborar un proyecto de Reglamento relativo a la Policía Judicial de Distrito Federal.

ARTÍCULO TERCERO.- El Departamento del Distrito Federal asimismo, con la intervención que legalmente corresponda a la Procuraduría General de la República, procederá de inmediato a la elaboración de un proyecto de nuevo Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

ARTÍCULO CUARTO. - Los Reglamentos cuya preparación se determina en los numerales precedentes, deberán contener además de las que en cada caso resulten pertinentes, las normas relativas a selección, capacitación, formación, permanencia, promoción, estímulos y sanciones de los agentes y personal que integre las Policías Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal y Preventiva del Distrito Federal.

ARTÍCULO QUINTO.- Todo el personal que integre las Policías Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal y Preventiva del Distrito Federal, estará sujeto al régimen previsto en la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

ARTÍCULO SEXTO.- Igualmente deberá preverse en los Reglamentos de que se trata y en los demás que rijan las actividades de tales corporaciones, que los trámites que la ciudadanía deba realizar ante los cuerpos policíacos a que se ha venido haciendo mención, se efectúen con fluidez, atención y esmero.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Poder Ejecutivo Federal por conducto de la secretaria de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, procederá dentro del marco previsto para la instrumentación de los convenios únicos de coordinación, a celebrar acuerdos con los gobiernos constitucionales de las Entidades Federativas del país a efecto de prestarles el apoyo pertinente para la realización de las tareas nacionales que implican la moralización y modernización de los cuerpos de vigilancia y de policía existentes en los aludidos Estados de la República.

ARTÍCULO OCTAVO.- Se instruye a la Procuraduría General de la República a la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y al Departamento del Distrito Federal, para que dentro del marco de pleno respeto a la soberanía estatal celebren con el Gobierno del Estado de México, un convenio formal para la operación de los diversos cuerpos policíacos bajo sus jurisdicciones, en la zona conurbada del "Valle de México". Lo anterior, respetando asimismo el principio de división de competencias previsto en los ordenamientos procesales aplicables.

ARTÍCULO NOVENO.- La Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, instrumentarán los programas y acciones que fueren necesarios a efecto de que el Instituto Técnico y el Instituto de Formación Profesional actúen en forma coordinada, uniendo esfuerzos y recursos en las tareas de selección, formación, capacitación y desarrollo del personal al servicio de ambas Procuradurías.

ARTÍCULO DÉCIMO.- Tanto la Procuraduría General de la República como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dictarán las medidas pertinentes para que su personal con requerimientos de estudios de maestría o especialización asistna a los cursos que imparte

el Instituto Nacional de Ciencias Penales sobre criminología, criminalística y otras ramas relacionadas con la impartición de justicia.

ARTÍCULO DECIMOPRIMERO.- La Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República, se abocarán a la preparación de un proyecto de Acuerdo Presidencial que permita la reubicación del Instituto Nacional de Ciencias Penales bajo la coordinación de la Procuraduría General de la República, cuyo titular presidirá la Junta de Gobierno del aludido organismo.

ARTÍCULO DECIMOSEGUNDO.- Al instrumentar los proyectos de Reglamentos, Convenios o Acuerdo a Que obliga este ordenamiento, las Dependencias competentes deberán considerar en lo conducente, los resultados que se hubieren obtenido de la consulta popular que se realiza mediante las audiencias públicas a que se ha convocado, para mejorar los sistemas de impartición de justicia y seguridad pública.

ARTICULO DECIMOTERCERO. Tanto los proyectos de Reglamentos como de Convenios y Acuerdo cuya elaboración se ha dispuesto en este instrumento, deberán presentarse a consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo dentro de los noventa días siguientes a la fecha de publicación del presente ordenamiento en el Diario Oficial de la Federación.

T R A N S I T O R I O

ARTÍCULO ÚNICO. - El presente ordenamiento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de enero de mil novecientos ochenta y tres. Miguel de la Madrid Hurtado.- Rubrica - El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz -Rubrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica.

En el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994 se publican adiciones al Artículo 21 Constitucional y que son las siguientes, en lo que se refiere a seguridad pública:

"... 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 regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública."

La ley que menciona el Art. 21 en su último párrafo es la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995.

La mencionada Ley en su artículo primero marca: "La presente Ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional".

Y en su artículo 3o da una definición de seguridad pública: "Artículo 3o.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley,...

...la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del deliniente y del menor infractor. (14)

(14) Se desglósó de esta manera el artículo 3o de la Ley mencionada para un mejor análisis.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que introduzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de... Policía Preventiva, del Ministerio Público, de los Tribunales, Los Responsables de la Prisión Preventiva, Ejecución de Penas y Tratamiento de Menores Infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

En nuestro recorrido por los principales antecedentes sobre Seguridad Pública es interesante mencionar la siguiente Tesis de Jurisprudencia aprobada el 11 de marzo de 1996:

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.- El análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, Fracción VI 129 y 133, de la Constitución, así como 2o, 3o, 5o, 9o, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; lo, 2o, 3o, 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y lo, 2o, 9o y 10 de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado Mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz públicas, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de

afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución previene para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Leone Godoy Rangel y otros 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó con el número XXVI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, D.F., 11 de marzo de 1996.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P XXVI/96, Pág. 471. ⁽¹⁵⁾

(15) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seguridad Pública. Serie Debates Pleno. México, 1996.

Con fecha del 4 de enero de 1999 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA la cual menciona:

En su Art. 1.- "La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley."

En su 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 no tendrá atribuciones en los procesos electorales.

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

Con fecha 8 de marzo de 1999 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 123, apartado 3, Fracción XIII, una adición que no aporta nada a la evolución de la Policía y por el contrario representa varias violaciones a las garantías individuales de los elementos policíacos, en el caso de aplicación práctica. Esta adición es la siguiente:

Artículo 123.

.....
A
I a XXXI.....
B
I a III
XIII.....

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización.”

Para terminar este apartado únicamente queda mencionar que con fecha 26 de abril del año dos mil, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

2. ANTECEDENTES GENERALES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Ampliando sobre los antecedentes generales de la seguridad pública en México, aquí se anotarán algunos aspectos sobresalientes sobre la seguridad pública en el Estado de México.

Desde la época colonial hasta antes de la Constitución de 1917, las actividades del grupo técnico que actualmente integra la Policía Judicial, estaban a cargo de la Policía administrativa y de algunas otras autoridades.

Durante la vigencia de leyes anteriores a la Constitución de 1917, en las entidades federativas, incluyendo al Estado de México, no había policía organizada.

En algunas partes del Estado de México, existieron como en todos los estados, las llamadas “Fuerzas del Estado” que estaban constituidas por un grupo militarizado, cuyas funciones primordiales, preventivas y represivas, se concretan a impartir garantías para evitar la alteración del orden y, en caso necesario, auxiliar a las autoridades. Esta sección es un residuo de antiguas organizaciones policíacas como la gendarmería y los rurales a los cuales se les organizó bajo un sistema netamente militar. Al triunfar la revolución y organizarse institucionalmente el Ejército Nacional, se conservaron grupos militarizados, bajo el mando del Ejecutivo local, para coadyuvar con las nuevas organizaciones policíacas a mantener el orden y reprimir actos graves en contra la paz y seguridad de las poblaciones. ⁽¹⁶⁾

En la Constitución de 1917 no se hace mención sobre la organización de la policía en las entidades federativas, ya que en el artículo 115, fracción III, únicamente menciona lo siguiente:

Art. 115.-

Fracción III.-

"Ej. Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública los municipios donde residirán habitual o transitoriamente." (17)

El 16 de julio de 1952 el Gobierno del Estado de México en comunicación dirigida al Procurador General de Justicia de esa entidad, decretó:

"En acatamiento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución General de la República, y por convenir así a la administración de justicia, para hacer eficaz la acción del Ministerio Público en la persecución de los delitos, desterrando con ello la anarquía en las investigaciones, a partir de esta fecha desaparecen los cuerpos de policía llamada secreta y por lo que toca a las plazas que ocupa en esta ciudad, queda asignada la partida de referencia a la Procuraduría de Justicia, para llenarse con nuevos nombramientos de Policías Judiciales".

El día 3 de febrero de 1983 se publica, en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual marca lo siguiente, por lo que se refiere a seguridad pública:

Artículo 115.-

I

II

III . Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

.....

h) SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO.

(16) COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, obra citada, Pág. 220, 222 y 227.

(17) TRUEJIA URRINA, Alberto. *La Primera Constitución Política— Social del Mundo*. Porrúa, 1971.

Y el mismo artículo 115, en su Fracción VII, marca:

“El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”

El mencionado artículo 115, en sus fracciones III y VII continúan vigentes a la fecha.

Por último con fecha 9 de marzo de 1999 es publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de la actual LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO, la cual en su artículo 1 expresa lo siguiente:

Artículo 1.- La presente ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto:

I.- Normar la función de seguridad pública preventiva que realizan el Estado y los Municipios;

II.- Establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios a fin de integrar el Sistema Estatal Preventivo de Seguridad Pública para contribuir con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

.....

3. LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL EN EL ESTADO MEXICANO

Por lo anotado en la Sección anterior, con las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional el día 3 de febrero de 1983 surge expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos seguridad pública y tránsito municipal, como servicio público a cargo de los municipios.

Con base en el artículo 115, Fracción III, inciso h), Constitucional y artículo 1, fracción II de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, el 11 de noviembre de 1999 se expide el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez, Méx.

CAPÍTULO SEGUNDO
CONCEPTOS BÁSICOS

I. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

La búsqueda de un concepto de "seguridad pública" la efectuaremos analizando los principales ordenamientos referentes, así como algunas fuentes.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

El artículo 21, en sus dos últimos párrafos, marca lo siguiente:...."La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".

Artículo 115. Fracción III. "Los Municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a)
- h) Seguridad Pública y tránsito."

Artículo 122. BASE SEGUNDA. FRACCION II. Inciso e)....

"El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a)

- c) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

Artículo 123. APARTADO a. Fracción XIII. "Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes."

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. (D. O. II / DICIEMBRE / 95).

Esta Ley en su artículo 3o una definición bastante amplia de "seguridad pública", a continuación se reproduce el artículo mencionado:

Artículo 3o.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país: así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

LEY DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA (D. O. 4 / ENERO / 99)

Esta Ley en su artículo 1, primer párrafo marca: " La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (D. O. 19 / 07 / 93)

Artículo 10.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

Artículo 20.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 1995 - 2000,
(publicado en el Diario Oficial de 28 / NOVIEMBRE / 95) Pp. 22 y 23.

...2.2.2. JUSTICIA CIVICA.

La seguridad pública como función del Estado no se agota en la prevención y combate a la delincuencia, sino que además atiende la observancia de la ciudadanía a las disposiciones en materia de policía y buen gobierno.

En efecto, la justicia civil, en tanto busca garantizar el respeto al orden y seguridad públicos, así como la tranquilidad de las personas, constituyen un valioso instrumento para lograr una convivencia armónica y pacífica.

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO
(Publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 9 de marzo de 1999.)

Artículo 2.- La seguridad pública preventiva es una función a cargo del Estado y de los Municipios dentro de sus respectivas competencias, y tiene como fines:

- I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas.
- II. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos, y
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales.

REGlamento DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO (publicada en la Gaceta Municipal del 25 de febrero del 2000).

Artículo 31.- Corresponde a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Prestar el servicio de seguridad pública en el Municipio, a efecto de asegurar el pleno goce de las garantías individuales y sociales, la paz, la tranquilidad y el orden público, así como prevenir la comisión de delitos y la violación de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter Federal, Estatal y Municipal.

Pasaremos ahora a analizar el concepto de Policía Preventiva, posteriormente se analizará la "seguridad pública" como servicio público y como función pública y al término del

tema 3 de este capítulo ya estaremos en posibilidad de dar un concepto de Seguridad Pública y Policía Preventiva.

2. CONCEPTO DE POLICÍA PREVENTIVA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 21, y 123 se refiere a las "instituciones policiales" no dando ninguna definición.

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 3o, último párrafo marca: "La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, Ministerio Público, Tribunales"

La Ley de la Policía Federal Preventiva marca en el segundo párrafo del artículo 1 "La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta Ley."

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece en su artículo 5o: "La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

- I. La policía preventiva, con todas sus unidades y agrupamientos que prevea su reglamento.
- II. La policía complementaria que está integrada por la policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

En el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1942, en su artículo 20 se lee la siguiente definición de policía preventiva:

"La Policía Preventiva del Distrito Federal es una institución gubernamental, destinada a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del territorio del Distrito Federal protegiendo los intereses de la sociedad, en consecuencia sus funciones oficiales son de

vigilancia y defensa social, para prevenir los delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la propiedad del individuo, el orden dentro de la sociedad y la seguridad del Estado, reprimiendo todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicos y esas condiciones de existencia.”

La Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México en su artículo 5 establece: “La función de la seguridad pública se realizará a través de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en esta Ley y en los demás ordenamientos legales aplicables.

Y por último en el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez, Méx. publicado en la gaceta municipal de fecha 25 de febrero del 2000, se establece lo siguiente:

Artículo 25.- El cuerpo preventivo de seguridad pública es el encargado de salvaguardar la vida, la integridad, los derechos y bienes de las personas, así como preservar las libertades, la seguridad, el orden y la paz públicos, en el territorio del Municipio, con estricto apego a la protección de los derechos humanos.

Artículo 26.- El cuerpo preventivo de seguridad pública se regirá por lo dispuesto en su propio reglamento y sus miembros serán denominados policías preventivos.

3. SEGURIDAD PÚBLICA COMO SERVICIO PÚBLICO Y COMO FUNCIÓN.

Como se ve en los anteriores apartados a la seguridad pública, en los diversos ordenamientos, se le menciona como servicio público o como función pública, por lo que analizaremos estos conceptos:

SERVICIO PÚBLICO:

“Servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un

régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).” (18)

“Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.” (19)

“El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público”. (20)

FUNCIÓN PÚBLICA:

“En el pensamiento administrativo tradicional éstos son los conceptos de función pública:

FUNCIONARIO PÚBLICO: Es la persona que se consagra al desempeño de una función o servicio público.

FUNCIÓN PÚBLICA: Es, según Mayer, un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de Derecho Público de servirle.

FUNCIONES PÚBLICAS: Son las que desempeñan los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus órdenes y aspectos.” (21)

(18) ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de D. Administrativo, 1996, Porrúa

(19) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, abrogada. Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976.

(20) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, 1983. 12a Ed.

(21) Diccionario de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas, Pág. 244.

" La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La FUNCIÓN PÚBLICA se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado.

La Suprema Corte ha reconocido este concepto de función pública (Informe del presidente de la corte, 1959, la sala Pág. 36):

SI POR FUNCIÓN PÚBLICA HA DE ENTENDERSE EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES ESENCIALES DEL ESTADO, REALIZADAS COMO ACTIVIDADES DE GOBIERNO, DE PODER PÚBLICO QUE IMPLICA SOBERANÍA E IMPERIO, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, solución ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio. ⁽²²⁾

4. INTERRELACIÓN CONCEPTUAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

De acuerdo con lo anterior Seguridad Pública y Policía Preventiva son un servicio público y una función pública.

(22) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, 1992.

Así mismo se llega a la conclusión de que seguridad pública y policía preventiva son conceptos diferentes, siendo el concepto de seguridad pública más amplio que el de policía preventiva, ya que este último es tan sólo uno de los elementos de seguridad pública.

El concepto de seguridad pública de acuerdo a lo previsto en los diferentes ordenamientos mencionados se compone de los siguientes elementos:

1. Determinación y combate de las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales.
2. Educación y Justicia Cívicas.
3. Desarrollo de políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.
4. Policía Preventiva.
5. Ministerio Público.
6. Tribunales.
7. Prisión Preventiva.
8. Ejecución de Penas.
9. Tratamiento de menores infractores.
10. Protección de instalaciones y servicios estratégicos del país.

Los fines de la seguridad pública son:

- A) Salvaguardar la integridad y derechos de las personas.
- B) Preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

De acuerdo a la Ley las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante:

01. La Prevención.
02. La Persecución.
03. La Sanción.... De las infracciones y delitos.
04. Reinserción Social del delincuente.
05. Reinserción Social del menor infractor.

POLICÍA PREVENTIVA: Todos los conceptos mencionados de policía preventiva, tomados de diversos ordenamientos, para definir a los cuerpos policíacos toman como base lo que la Ley General que estableció las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 3o denomina "fines de la seguridad pública". Por lo tanto hay una contradicción sobre si los fines de la seguridad pública se van a alcanzar como lo cita. La mencionada Ley, a través de la Prevención, Persecución, Sanción de infracciones y delitos; y Reinserción social del delincuente y del menor infractor o los mencionados "fines de la seguridad pública" se van a alcanzar por medio de la policía preventiva.

Por tanto de acuerdo a los diversos ordenamientos el concepto de Policía Preventiva es:

Institución Gubernamental que en el ámbito especial de su competencia atiende el aspecto de prevención del Sistema Nacional de Seguridad Pública, salvaguardando la integridad y derechos de las personas y preservando las libertades, el orden y la paz públicos.

Así mismo si. el concepto de seguridad pública es más amplio que el de Policía Preventiva, siendo éste sólo un elemento del concepto de seguridad pública y del Sistema nacional de Seguridad Pública, la denominación de algunas dependencias debería ser cambiada, por ejemplo la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal debería ser Secretaría de Policía Preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito de Naucalpan de Juárez, Méx. debería ser únicamente Dirección General. de Policía Preventiva Municipal de Naucalpan, Méx.

Lo anterior debido a que de acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública si una dependencia se denomina Secretaría o Dirección de Seguridad Pública significaría que esa

dependencia iba a abarcar todos los aspectos y elementos que conforman la seguridad pública. Lo ideal sería que aparte de la Secretaría o Dirección de Policía Preventiva, se creara otra dependencia de Seguridad Pública que atendiera y combatiera todos los demás aspectos que menciona el Plan Nacional, esto es, determinación y combate de las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, Educación Cívica, etc.

5. OTROS SIGNIFICADOS DEL TERMINO POLICÍA.

ETIMOLOGÍA: La palabra policía viene del latín *politia* y del griego *politicia*, o sea el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas para su mejor gobierno. ⁽²³⁾

PODER DE POLICÍA: Facultad de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales.

El poder de policía es una potestad del Estado. El ejercicio del poder de policía lo realiza el Estado a través de sus funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, de manera que cuando erca leyes para regular las libertades de los individuos, cuando las aplica creando situaciones concretas que limitan o restringen su esfera de derechos y cuando dicta sentencias con este mismo efecto, está ejerciendo el poder de policía. ⁽²⁴⁾

POLICÍA PREVENTIVA: En términos generales se puede decir que la policía administrativa abarca, desde un punto de vista orgánico, a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado se estructuran para realizar funciones específicas de prevenir infracciones, de prevenir actos que vayan en contra de las leyes administrativas de cada materia, correspondiéndole también la facultad de imponer correcciones a los administrados o ciudadanos por los actos contrarios a lo ordenado por la administración, atendiendo a los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad.

Su estudio nos llevará a analizar todas las disposiciones administrativas que tiendan a restringir la libertad de los particulares en vista del mantenimiento del orden, la salubridad, la

(23) ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Porrúa, 1998.

(24) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Manuel Lucero Espinosa, Elementos de Derecho Administrativo, 2o Curso, 1998, Ed. LIMUSA.

tranquilidad, la moralidad pública o el bienestar de los integrantes de un Estado. Esto quiere decir que casi en todos los ámbitos de la vida humana, pueden existir disposiciones de policía.. dado que la legislación administrativa, contiene medidas de esa naturaleza, podemos afirmar que el régimen general de policía se lleva a todos los órdenes de la actividad de la Administración Pública. (25)

El artículo 16 constitucional se refiere a esta policía administrativa en sus últimos párrafos.....

Artículo 16.-

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

.....

Sobre lo anterior... "Hay que tomar en cuenta que el principio jurídico de reserva legal establece que la restricción a los derechos de los gobernados debe ser materia de ley, en un sentido formal y material. Lo anterior nos lleva a considerar que siendo la policía administrativa un control que limita la esfera jurídica de los administrados, de manera necesaria debe establecerse dicha ley y, por lo tanto, el significado que debe darse a la expresión "reglamento" usada principalmente por los artículos 21 y 16 constitucionales es en el sentido de ley formal o regla de derecho." (26)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno se pronunció en el siguiente sentido en Tesis 25 Informe 1982, Pág. 359:

"POLICIA, REGLAMENTOS DEL ARTÍCULO 16, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- El régimen de policía está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; sin que, por lo tanto, pueda

(25) ACOSTA ROMERO, Miguel, op cit.

(26) DELGADILLO GUTIERREZ, Humberto. Manuel Lucero Espinoza, op. cit.

decirse que el artículo 16 constitucional alude exclusivamente a la "policía" en sentido estricto que se encarga simplemente de mantener la tranquilidad social. Consecuentemente, si las autoridades administrativas pueden practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos de policía, debe entenderse que en la disposición relativa de la Ley Fundamental se alude a reglamento de policía en un sentido lato comprendiendo por tanto, a todas aquellas disposiciones legales que otorguen facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables previniendo así la alternación de dicho orden."

6. IMPORTANCIA DEL TÉRMINO POLICÍA APLICADO A POLICÍA PREVENTIVA.

Por lo anotado en el apartado anterior, a la Policía Preventiva se le puede considerar como una rama de la Policía Administrativa.

Por lo tanto, al ser la Policía Preventiva una rama de la Policía Administrativa y ejercer sus funciones en vía pública y lugares públicos, con una real capacitación profesional y una selección cuidadosa del personal, se puede convertir al Policía Preventivo en un verdadero Policía de vía pública, evitando la abundancia de inspectores que existen (servicios públicos, reglamentos, uso de suelo, etc), ampliando sus atribuciones, debido a que como se menciona el policía preventivo desempeña sus funciones en vía pública y puede detectar más fácilmente las infracciones a los diversos reglamentos relacionados con la vía pública, cumpliendo con esto una de sus funciones: mantener la paz y la tranquilidad públicas, que también se alteran con el mal uso que se haga de la vía pública como invadir banquetas, talleres, vehículos estacionados en áreas de peatones.

Lo anterior debido a que en la práctica se han ido quitando atribuciones a la policía preventiva, argumentando una lucha contra la corrupción, y lo único que se ha logrado es una proliferación de infractores e impotencia de la policía para intervenir en determinadas situaciones, por ejemplo a policías de tránsito que les han quitado el block de infracciones o a policías que les impiden intervenir cuando un conductor se encuentra en estado de ebriedad por ser, según los mandos, problema de tránsito, etc. el disminuir atribuciones a la policía es también disminuirle autoridad.

Lo ideal es que el policía preventivo trabaje con todas las atribuciones que le otorga la ley y aún más, que se le amplíen sus atribuciones a combatir todo lo que afecte la tranquilidad y paz públicas, lo que también daría seguridad a la población, ya que estaría enterada de que sólo el policía uniformado e identificado podría infraccionar y no tantos inspectores diversos sin uniforme y sin identificación a primera vista.

7. CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO

El objeto de analizar este concepto es para diferenciarlo del concepto de ORDEN EN LA VÍA PÚBLICA. De conformidad con Acosta Romero:⁽²⁷⁾

“La autoridad, como elemento del Estado, tiene una gran misión para mantener la tranquilidad y paz, pretendiendo el interés público de la Sociedad: EL ORDEN PÚBLICO, o lo que es lo mismo: crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección que aspiran o que pueden aspirar según su naturaleza racional. Dicha misión se realiza mediante el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. Siendo el gobierno quien lo concretiza e institucionaliza en el Derecho.

Todos los ordenamientos legales son de ORDEN PÚBLICO y buscan el Interés Público.

El concepto de orden público no puede confundirse con la noción de Derecho Público. Ciertamente las normas de Derecho Público son normalmente disposiciones de orden público. Sin embargo están lejos de comprender todo el orden público. Muchas disposiciones del Derecho Privado son también de orden público. Además la noción en análisis no sólo se limita a las normas legisladas sino comprende prácticas, tradiciones e instituciones sociales de la comunidad”.

(27) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Op. Cit..

Todos los conceptos estudiados en este segundo capítulo verán materializada su utilidad en el siguiente, donde se analizarán las instituciones policíacas existentes en México, sus atribuciones y su fundamento legal, así como su utilidad.

CAPÍTULO TERCERO
INSTITUCIONES POLICÍACAS EXISTENTES EN MÉXICO.
FUNDAMENTO JURÍDICO Y ATRIBUCIONES.

I. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

La reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 recoge los principios que dan cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar los tres órdenes de gobierno.

A. ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas....

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

B. ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIII CONSTITUCIONAL.

Art. 73.- El congreso tiene facultad.....

XXIII. Para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Con esta reforma constitucional se dio un importante primer paso, al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política nacional de seguridad pública que de manera integral combata frontal y sistemáticamente la delincuencia e intente responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales.

Estos principios adquieren un valor inapreciable, ya que al ser elevados a rango constitucional, traducen los más altos intereses de la Nación convertidos en mandamiento normativo. La Constitución es el ordenamiento supremo que da soporte al estado de derecho bajo el cual los mexicanos queremos asegurar una convivencia civilizada, armónica y pacífica; un Estado que haga de la norma jurídica el soporte de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos.

El nuevo modelo de seguridad pública habrá de entenderse como una función del Estado, pero no debe ser solamente identificado con el ejercicio de gobierno, sino que busca también involucrar la plena y consciente participación de la sociedad. Así, no estamos sólo en presencia de un diferente modelo de instrumentos para la seguridad pública, sino de la construcción de una nueva cultura de la seguridad pública en México. ⁽²⁸⁾

(28) Iniciativa de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

C) LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

La ciudadanía ha puesto de relieve su punto de vista acerca de las carencias de ética, métodos y compromisos que acusan algunos de los responsables de la seguridad pública en México. El Plan Nacional de Desarrollo reconoce esas deficiencias, pero también admite la escasa remuneración para un trabajo que implica un alto grado de riesgo y propone ocuparse de manera preponderante.

En este contexto, la sociedad demanda mayor eficacia de la lucha contra la delincuencia organizada, mediante la completa profesionalización policial y la adecuada coordinación entre los niveles de gobierno; así como una amplia y permanente revisión del marco legal y de las disposiciones administrativas relativas a la materia.

El Plan Nacional de desarrollo propuso una iniciativa de ley que creara las condiciones legales, institucionales, administrativas y de conducta policial, en el marco de un gran esfuerzo, no sólo para la prevención de delitos, sino principalmente para la reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública.

D. INICIATIVA DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

En la presente iniciativa se comprende una estrategia para proteger a los individuos y a la sociedad, enfrentar decididamente la delincuencia y preservar el orden público; para aplicar dicha estrategia con éxito, es necesario administrar de manera ordenada y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. Su referencia son los objetivos de las reformas constitucionales mencionadas y una política nacional que conciba a la seguridad pública como una función de servicio de quienes la ejerzan, en favor de la sociedad."⁽²⁹⁾

(29) Idem

a). **LA COORDINACIÓN Y EL FEDERALISMO.** ⁽³⁰⁾

“A través de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y con absoluto respeto a su competencia, soberanía y autonomía, se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la seguridad pública. De esta forma se dará cuerpo a los principios fundamentales previstos ya en la Carta Magna. El sistema Nacional de Seguridad Pública tiene explícita la coordinación que debe prevalecer para mejorar la labor de las policías del país, mediante su formación profesional, y para establecer como elemento indispensable la sistematización de toda la información relativa a la seguridad pública.

Para garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia, resulta imperativo que los tres órdenes de gobierno participen coordinadamente en la realización de este deber común.

Por eso la coordinación debe entenderse como la armonía en el ejercicio de las facultades que tienen ya asignadas en la materia, así como en las acciones de todas las entidades constitucionales de gobierno.

La nueva visión del federalismo surge del reconocimiento y respeto de la autonomía de las comunidades políticas, a fin de articular en forma coherente y respetuosa la soberanía de los estados y la libertad de los municipios, con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal. El federalismo en este sentido genera las condiciones institucionales para atender de una manera específica los problemas que trascienden los ámbitos locales al convertirse en fenómenos nacionales.

Es por eso que una base fundamental de la coordinación en esta materia, deben ser los principios que configuren las formas jurídicas a través de las cuales la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se obliguen directamente respecto de las determinaciones que se tomen en el seno de las instancias de coordinación o, indirectamente, por medio de compromisos para aceptar acciones y medidas o la homologación de funciones y normas, a través de los convenios generales y específicos que celebren las partes integrantes del Sistema Nacional.

(30) *Ibidem*

Así, la coordinación nacional en materia de seguridad pública se inserta en este nuevo enfoque que integra funcionalmente los diversos ámbitos de competencia e induce la participación social. Con esto se fortalecen los canales de colaboración concurrente entre las instancias y mecanismos de autoridad, generando la corresponsabilidad necesaria para atender un problema de dimensión nacional.

b). **EL MUNICIPIO**, como la expresión de gobierno más próxima a los intereses de la comunidad, también tiene un papel fundamental, en este nuevo esquema, pues una de sus principales atribuciones es la de prestar el servicio de seguridad pública para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho. La reforma de diciembre de 1994, así como la presente iniciativa, no vulneran esa atribución municipal consignada en el artículo 115 constitucional, sino que ahora extienden la función hacia las demás entidades componentes del Estado Mexicano.

c) EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SUS FINES CONTENIDO EN LA INICIATIVA DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA ⁽³¹⁾

En esta iniciativa se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados con forme a las leyes.

Esta proposición define a la seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México.

(31) Publicada en: Revista Mexicana de Justicia, Nueva Época Número 2 Abril de 1998, editada por la Procuraduría General de la República.

Este concepto de la seguridad pública en sentido integral, viene de la verdadera exégesis y alcance que la reforma que el artículo 21 constitucional quiso darle al considerarla como función estatal, cuya responsabilidad es de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y, además, de los municipios.

La reforma del artículo 21 constitucional elevó el concepto y la atribución de esta función a todo el Estado Mexicano, para enmarcarla con un contenido propio de mayor comprensión lógica y jurídica del que la reforma constitucional vigente desde 1983 dada al artículo 115 había concebido como seguridad pública municipal; este anterior concepto tiene un sentido más estricto, pues en aquel año la intención fue distribuir competencias e integrarle un ámbito de servicios públicos exclusivos a los ayuntamientos mexicanos, frente al amplio espacio de atribuciones que, por falta de regulación, tenían las entidades federativas.

El concepto de seguridad pública derivado del artículo 115 nos remite a la tradicional y hasta secular función de vigilancia preventiva, que se realiza por medio de las policías municipales para prevenir infracciones a los reglamentos de buen gobierno y de policía. Tiene su antecedente histórico en las viejas ordenanzas de la época colonia que sustentaban la actuación de aquellos vigilantes nocturnos o "Serenos" y las de los alguaciles que velaban por su exacto cumplimiento y contaban para ello con la colaboración de los vecinos.

Eran entonces como ahora las reglas de comportamiento de los ciudadanos y de la población en general, en vías públicas, en calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia.

Hoy en día el artículo 21 constitucional extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, como algo que va más allá del concepto de servicio municipal, pues rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada e incluye en aquella a las diversas autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que en un esfuerzo común pretenden hacer realidad la preservación de las libertades del orden público y la paz de la sociedad, en un sentido amplio.

Es acertado decir que la institución del ministerio público, cuando persigue los delitos ya cometidos, por medio de la investigación de la policía judicial y luego, al ejercitar la acción penal, lo que busca es que aquellos se castiguen legalmente, que se sancionen conforme al código penal con todas las formalidades legales, porque con esto, finalmente contribuirá al mismo fin de garantizar el orden jurídico y, por ende, la paz pública.

El concepto jurídico construido en la iniciativa, que recoge las ideas de muchos juristas y legisladores, permite afirmar que la importantísima tarea de las autoridades judiciales, cuando conocen y determinan la situación jurídica de los enjuiciados y los sancionan, restituyen el orden jurídico y con ello, innegablemente obsequian las finalidades de preservar la paz social.

Debe reconocerse igualmente, con la misma línea de pensamiento lógico y jurídico, que la actuación de las autoridades encargadas de la ejecución de las penas, lo que intenta es que quienes hayan cometido ilícitos criminales, se readapten para que no los vuelvan a cometer, y que con esta función imprescindible colaboran para asegurar el orden y la tranquilidad social.

Podemos entender asimismo que cualquier otra acción, programa o política; que realice alguna autoridad de salud, de educación, o de protección del medio ambiente, por ejemplo, pretende capacitar, desarrollar y formar a una sociedad imbuida de valores culturales y cívicos que induzcan una conducta colectiva y una actitud de respeto a la legalidad predispuesta hacia la solidaridad social, lo que indudablemente se traduce en una contribución de la preservación del orden público y la paz de la sociedad.

Por eso, la función de seguridad pública estatal se concibe con un sentido preciso que la entiende como la materia de prevenir y perseguir delitos, pero también con un sentido lato, la de comprender al resto de las acciones que de una manera conjunta confluyen a las finalidades superiores de sus objetivos.

La iniciativa propone que se reconozca así la interpretación auténtica de un nuevo concepto constitucional de la función estatal de la seguridad pública, por las razones expuestas antes y, principalmente, por que concebirlo así permitirá aprovechar toda su utilidad jurídica para construir y operar con eficacia el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Todos estos conceptos explican por sí los textos de los artículos del proyecto de los que define al Sistema Nacional por sus elementos integrados y por sus objetivos y fines.

Es así, como una conclusión, que se ha estructurado el concepto de la seguridad pública con dos ejercicios metodológicos: primero por sus acciones y segundo por sus

conductos: aquéllas son las partes funcionales que componen la seguridad pública, y éstas las autoridades a través de las cuales se realiza y complementa la función.

Con la iniciativa de ley que se presenta a la soberanía del Congreso de la Unión, se busca la consecución del bienestar social a través de la protección de los derechos y bienes del individuo y la preservación de los más altos valores de la sociedad, que son, en última instancia, los de la justicia.

d). OBJETO DE ESTA INICIATIVA:

La fracción XXIII del artículo 73 constitucional permite que el Congreso de la Unión dicte la ley que establezca las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por otra parte, el artículo 21. dispone que los tres órdenes constitucionales del Estado se coordinen para establecer ese Sistema Nacional "en los términos que señale la ley". Luego entonces, esos términos deben ser precisamente las bases que digan cómo se va a operar la coordinación nacional.

Esas bases deben ser las fundamentales para que el sistema se constituya y funcione.

Por tanto, tales bases de coordinación necesariamente deben ser: la definición de las acciones y objetivos de la seguridad pública; los elementos que integran el Sistema Nacional; las materias que serán el objeto de la coordinación; los instrumentos del Sistema que la ley propone; las instancias de coordinación; las fórmulas jurídicas para tomar las decisiones; y finalmente, los mecanismos que auspicien la participación de la sociedad.

Los anteriores contenidos son los límites materiales que puede tener esta ley, pero existen otras limitaciones en su alcance formal que conviene exponer, para su mejor interpretación.

Las reformas a los artículos 21 y 73 invocados devienen en diferentes mandatos. El primero expresa una nueva definición de esa función estatal; manda que las diversas entidades constitucionales se coordinen, lo que implica una concurrencia y coincidencia de competencias; y establece los principios jurídicos y morales de actuación de todos los agentes policíacos del país.

Por su parte el artículo 73, como se dice, autoriza al Congreso de la Unión para expedir una ley que establezca las bases de coordinación al Sistema Nacional y para que expida otras leyes que provean a la organización y el funcionamiento de las corporaciones federales y lo relativo al estatuto de sus miembros.

Por esta razón, puede decirse que la coordinación, la integración de los elementos del Sistema Nacional y esa concurrencia de funciones y competencias, sólo pueden reglamentarse con normas de contenido general, es decir, destinadas y aplicables para todos los órganos de gobierno del país, que desde luego han de regularse por una ley del Congreso de la Unión de tal naturaleza. Es el caso de esta iniciativa.

En cuanto a la organización de las instituciones de las policías Federales y el desarrollo de los principios de la actuación de sus miembros, deben regularse igualmente por el Congreso de la Unión, pero a través de leyes de carácter propiamente federales, destinadas a un ámbito de aplicación material y personal que sólo incumben a las autoridades y a la competencia federal. Y si bien una ley del Congreso también puede regular lo anterior, conviene separar estos aspectos, por buena técnica legislativa, para que sea otra ley del Congreso Federal, que pueda emanar como una primera producción de la nueva coordinación sobre seguridad pública, la que se ocupe de todo ello.

Por lo que toca a la organización y desarrollo de las instituciones de las demás policías del país y de los principios de actuación de sus miembros, corresponderá regularla a los legisladores de los Estados y, en su caso, a los Ayuntamientos, por medio de leyes y reglamentos locales respectivos.

En consecuencia, esta ley que se propone no podría ocuparse de aquellos mandatos constitucionales, ni desarrollar ninguna materia sustantiva de seguridad pública, que tengan que ver con la organización y el funcionamiento de las instituciones policiales de los Estados y los Municipios, ni tampoco con la definición de las cualidades jurídicas de sus miembros, o del régimen de condiciones o reglas para su selección, ingreso, permanencia, promoción o sanciones.

e). LAS MATERIAS Y LAS INSTANCIAS DE LA COORDINACIÓN:

Se concibe el Sistema Nacional, como se expone antes, con una óptica amplia e integral. Por tal razón se comprenden como materias de la coordinación a los procedimientos para regular la formación, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios así como de estímulos y recompensas; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad; y las relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

Estas materias se explican en su mayoría por su sola enunciación textual; sin embargo, conviene puntualizar que en su conjunto constituyen una de las principales bases para la coordinación, pues comprenden el amplio espectro de los temas que serán la base para los trabajos del Sistema Nacional

Algunas en particular, cobrarán la mayor atención de la sociedad y de los integrantes de todos los consejos de coordinación, como el establecimiento de los mecanismos y fórmulas que lleguen a instituir la carrera civil y profesional de los policías, o la homologación de las formas de organización y la modernización tecnológica de sus corporaciones; o la que se refiere a las acciones policiales conjuntas, que serán los operativos de prevención y persecución, que en el marco de la coordinación se podría realizar entre varias instituciones de seguridad pública de diferentes niveles de gobierno y de un Estado o del país. Esta última, que deberá ser normada y acotada por las bases que establezca el propio Consejo Nacional y podrán aplicarse por los convenios que suscriban las partes involucradas, tendrá por objeto hacer realidad la materialización más efectiva de la seguridad pública en el terreno de los hechos.

Como instancia superior para coordinar esta función pública y con el propósito de promover mecanismos y acciones tendientes al cumplimiento de los principios y objetivos de la ley que se inicia, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el cual van a confluir las atribuciones conducentes que legalmente corresponden a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina; así como a la Procuraduría

General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Distrito Federal y desde luego, conforme a los diferentes niveles de la coordinación, a los municipios del país.

Bajo este esquema de actuación y conforme a las atribuciones propias de la Secretaría de Gobernación, corresponderá a dicha dependencia presidir esta máxima instancia de coordinación nacional.

A efecto de vincular los esfuerzos que de manera conjunta deberán desarrollarse por la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios, es necesario otorgar al Consejo Nacional la facultad de proponer contenidos para el proyecto del Programa Nacional de Seguridad Pública, y luego, tras su aprobación y expedición legal, llevarlo a cabo y evaluarlo permanentemente.

De esta manera, el Programa Nacional de Seguridad Pública, que de acuerdo con la Ley de Plancación debe ser elaborado por el Ejecutivo y aprobado por el Presidente de la República, será alimentado con todas las propuestas y opiniones que las partes integrantes del Sistema Nacional, formulen a través de las instancias de coordinación, plasmando las políticas y los lineamientos estratégicos en materia criminológica y, en general, de la seguridad pública del país. De este Programa habrán de surgir los diferentes apartados que se ocupen de aspectos específicos y que atienda singularmente cada uno de los grandes temas de la seguridad pública y de la incidencia delictiva, tomando en cuenta las necesidades regionales del país, la composición demográfica y los diferentes segmentos de la sociedad mexicana, referidos a las mujeres, menores, ancianos o trabajadores, por ejemplo.

El Sistema Nacional está diseñado, para que interactúe en sus trabajos desde los Ayuntamientos hasta el gobierno Federal, y desde el Consejo Nacional hasta los municipales.

También debe dotársele de la facultad suficiente para determinar la forma de hacer coincidir los sistemas locales o los regionales, que crearían e instalarían las instituciones correspondientes conforme a las necesidades sociales y políticas de cada zona del país.

En virtud de la capacidad e incidencia criminal de las bandas de delinuentes, que no se detienen en fronteras, es preciso insertar a las actividades del Consejo Nacional en un

contexto de cooperación internacional, que coadyuve con las posteriores medidas legislativas complementarias para combatir con eficacia el crimen organizado.

Se establece la obligación del Consejo para reunirse por lo menos cada seis meses, a fin de que constituya un foro donde incidan las propuestas encaminadas a perfeccionar el Sistema Nacional, detectar las lagunas o deficiencias jurídicas conforme a la experiencia adquirida en su constante actuación, remitir a las instancias que tienen competencia para presentar proyectos legislativos las propuestas de carácter legal o reglamentarias en materia de seguridad pública, así como para analizar proyectos y estudios en el tema. En suma, para dirigir el Sistema Nacional, conducir los objetivos de sus instrumentos y los servicios de apoyo y para normar su mejor organización y funcionamiento.

La dimensión cuantitativa del Consejo Nacional tiene que ver sin duda con la eficiencia y práctica de sus trabajos y con su representatividad. Por ello no se prevé una regla que permita la representación por suplencia de sus integrantes, particularmente referidos a las entidades federativas, porque la intención es reunir en el seno del Consejo Nacional y en las conferencias que se le desprendan inmediatamente, a los principales responsables de las diferentes funciones de la seguridad pública. Los titulares del Ejecutivo de las entidades federativas tienen en sus atribuciones numerosas facultades sobre la materia y si bien no representan constitucionalmente a toda la entidad, si tiene la mayor competencia para obligarse directamente o para comprometerse a promover en sus jurisdicciones acciones que permitan introducir cambios legislativos, adecuaciones a la organización funcional de las instituciones de seguridad pública o uniformar procedimientos y servicios, como se menciona anteriormente.

Con el propósito de evitar la centralización de las decisiones y como manifestación inequívoca de los principios federalistas que animan al Gobierno Federal, se reconoce la necesidad de promover e impulsar la creación de consejos en el Distrito Federal, en los Estados y en los Municipios del país, para que desde sus espacios legales coadyuven en la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cabe precisar que el Consejo Nacional y los consejos locales o regionales no constituyen nuevos entes de la administración pública que vengán a engrosar el aparato administrativo, sino exclusivamente instancias a las que acuden los sectores públicos y privados involucrados, para que dentro de aquellos, los órganos de los diversos ámbitos de gobierno

perfeccionen y eficienten su actuación, y se puedan lograr así mejores resultados en la protección de los individuos, sus bienes y derechos.

Ahora bien, como las distintas características poblacionales que componen a nuestra Nación se reflejan como mosaico en la geografía mexicana, esas diferencias, que son partes de nuestro ser nacional, tienen su expresión en las particularidades de cada zona o región del país. Esta diversidad se manifestará en cada entidad federativa por el contenido y los objetivos de sus planes y programas y por su derecho a plantearlos ante las otras instancias de la coordinación nacional.

También el crecimiento demográfico y la expansión de los grandes centros urbanos, el cual en ocasiones no reconoce límites físicos entre municipios o entidades federativas, requieren nuevas formas de organización administrativa; éstas a menudo exigen la participación de dos o más municipios de un mismo o diferentes estados. Por ello, resulta imperativo establecer instancias de coordinación intermunicipales o interestatales, como mecanismos que aporten soluciones a los problemas de inseguridad propias de las zonas conurbadas.

Se propone la ubicación de entidades que se denominan conferencias, una para la procuración de justicia y otra para la prevención y la readaptación social, específicamente. La primera de hecho existe ya y es la conferencia nacional que agrupa a todos los procuradores del país, que se reúnen periódicamente; se ocupan de diseñar políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua, que ha empezado a redituarse buenos frutos.

No solamente se propone su conservación, sino la incorporación de esta al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se ha concebido para que exista como una instancia de operación más, permitiendo, conjuntamente con la otra conferencia de prevención y readaptación social, abarcar las dos áreas sustanciales de la temática, para que se reúnan con mayor regularidad que el Consejo Nacional.

La conferencia de prevención y de readaptación social la integrarán los Secretarios Generales de Gobierno del Distrito Federal y los Estados o los, funcionarios directamente responsable de estos rubros de la seguridad pública en las entidades, cuando ésta no dependiera de aquellos.

Una necesidad de la iniciativa ha sido proponer mecanismos que permitan lograr la participación de los municipios del país en el Sistema Nacional. Es evidente que por su número no puede ser recogida su presencia total en una sola instancia de coordinación, ni convendría proponer una representación electiva entre ellos. Por eso, lo más práctico será dejar un margen de facultades para que el Consejo establezca la forma y modalidades como los municipios, por

regiones, por sus características demográficas o de incidencia de tipos reactivos, intervengan de manera adecuada dentro de las instancias nacionales de la coordinación.

Hay dentro del Sistema Nacional consejos locales o regionales, que son los de cada entidad federativa o municipios; este es su primer espacio de intervención. Sin embargo, la iniciativa propone además que exista una Conferencia de Participación Municipal, como instancia de coordinación, nacional inmediata del Consejo Nacional, donde puedan tener cauce y presencia los planteamientos y la visión que sobre seguridad pública, provenga de todas las comunas del territorio nacional.

En conjunción de estas tres conferencias, el Consejo Nacional podría integrar las comisiones que fueran necesarias para tratar diversos asuntos especiales, compuestas con sus propios miembros y otros de la sociedad mexicana.

En suma, estas conferencias serían de nivel intermedio de actuación más permanente con el Consejo Nacional, con quien el Secretario Ejecutivo tendría que interactuar en forma regular.

La iniciativa concibe al Sistema Nacional como una entidad jurídica prácticamente inorgánica, que funciona a través de mecanismos que producen los lineamientos, políticas, toman medidas y realizan acciones coordinadas, de conformidad con las facultades constitucionales y legales que ya tienen como propias, tanto la Federación como el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Su funcionamiento y eficacia exige que haya una instancia más de carácter permanente que instruya y dé seguimiento a los acuerdos y a los convenios que se adopten y celebren, según la materia y el alcance de ésta, pero que al mismo tiempo haga los trabajos previos de preparación técnica de los asuntos que deban conocerse y resolverse, particularmente por el Consejo Nacional.

Por eso se propone la creación de la figura de un Secretario Ejecutivo, que coordine y administre los dos principales instrumentos del Sistema, que más adelante se describen y que son la formación profesional de las policías y los registros de la información. El marco de atribuciones legales de este Secretario Ejecutivo debe cumplir la imprescindible tarea de mantener y hacer permanente la funcionalidad del Sistema Nacional.

Sin embargo, especial cuidado ha tenido la redacción de sus funciones, para precisar que en todo caso, el secretario ejecutivo no sustituye las atribuciones ni el mando que ya tienen las autoridades de seguridad pública que forman parte del Sistema Nacional; ni siquiera en el caso de la función para coordinar a las policías federales preventivas que ya existen en el Ejecutivo y que son la Federal de Caminos, la Fiscal Federal, la Federal de Migración, para no citar otras policías que tienen diversos grados de organización como corporaciones policiales.

En esta hipótesis sólo corresponde al Secretario Ejecutivo hacer las labores de coordinación y por ningún motivo podrá establecerse una relación de jerarquía de supra o subordinación con ellas. Pero la necesidad de disertar e implementar procedimientos y esquemas de organización homólogos, hasta donde sea posible y conveniente, en todas las instituciones policiales, justifican y requieren de esta función estrictamente administrativa.

La figura del Secretario Ejecutivo tiene dos aspectos: por una parte, es el secretario de acuerdos del Consejo Nacional, pero también está concebido para que sea el secretario instructor del Sistema Nacional que, como se enunciaba, administre el servicio de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación, mediante el impulso de los elementos educativos técnicos que deben diseñarse e implementarse, con una visión nacional integradora de equivalencias escolares.

Lo mismo debe decirse respecto de los instrumentos de la información sobre la seguridad pública, con el agregado comentario de que este capítulo es de mayor complejidad técnica y que su implementación en toda la República exigirá con mayor razón una administración única y de carácter nacional.

Estas dos facetas conllevan a proponer que la designación del Secretario Ejecutivo dependa de quien presida el Consejo Nacional y quien, al mismo tiempo, es el secretario del Despacho del Ejecutivo Federal responsable por una parte, de dos de las más importantes funciones de la seguridad pública, que son la prevención a nivel federal y la readaptación social de los sentenciados de todo el país, así como del tratamiento de menores infractores; pero además es el responsable de llevar las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, con los Gobiernos Estatales y los Ayuntamientos; vigilar el cumplimiento de la Constitución y especialmente de las garantías individuales y derechos ciudadanos; autorizar el uso de armas de los empleados federales; organizar la defensa contra la delincuencia; autorizar y supervisar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal; y en suma, el encargado de conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal.

Todas estas atribuciones de la Secretaría de Gobernación, evidentemente, tendrán que dirigirse hacia los fines de la coordinación y compaginarse con las equivalentes de las autoridades locales y municipales, sin lo cual, en una buena parte no haría posible este gran intento de ordenar la concurrencia de todas las autoridades involucradas.

Por consecuencia de lo anterior se propone un perfil de elementos de capacidad legal y profesional, de condición moral, y personal, y de experiencia y conocimiento en el tema,

exigibles para el nombramiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

7. LOS INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL

Entre los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública está la revaloración y dignificación de las instituciones policiales, para que éstas formen su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Se reconoce que en tanto los elementos de seguridad pública respeten permanentemente los derechos humanos, indiscutiblemente avanzaremos hacia el mejoramiento del Estado de Derecho, en la proporción con que se constituyan y conserven instituciones con un personal que tenga interés en el servicio público y vocación de servir, contribuir y brindar protección a los miembros de la comunidad, cumpliéndose una de las grandes aspiraciones de la sociedad mexicana.

La corrupción es un mal en cualquier sociedad, pero cuando ésta penetra y lesiona los sistemas de seguridad pública genera uno de los mayores males sociales, así como el rechazo de los gobernados, no sólo para con las instituciones encargadas de salvaguardarlo, sino para con la administración pública en general. Por ello, es primordial que todos los servidores públicos y de manera particular los de seguridad pública, sean mejor retribuidos para que se desempeñen con honestidad.

Es oportuno aquí reafirmar el principio de legalidad bajo el cual han de actuar en todo momento los integrantes de las corporaciones policiales. En particular, la ley previene que la actuación de éstos deberá respetar siempre los derechos humanos.

Es indiscutible que la educación, como elemento de formación del ser humano, tiende a desarrollar y motivar el amor a la patria y la conciencia en la justicia, como premisas de conducta humana necesarias para la práctica de los más altos valores sociales. Por esta razón, se incorpora como instrumento básico del Sistema Nacional de Seguridad Pública la carrera policial obligatoria y permanente, de acuerdo con los mecanismos de coordinación, integrando todas las instituciones en que se formen y desempeñen los elementos, sean federales, locales o municipales.

La capacitación, el adiestramiento, la actualización y la especialidad de los conocimientos y destrezas adquiridos por los elementos policiales, se desarrollarán a partir de los mecanismos de coordinación y serán condiciones para lograr ascensos y promociones; la

especialización profesional redundará en la obtención de agentes instituciones más eficaces y de alta calidad en beneficio de la comunidad.

El texto de la iniciativa concibe la carrera policial como un servicio permanente de carácter profesional, que permita desarrollar todo un ejercicio de vida por parte de los integrantes de las corporaciones de seguridad pública del país y que comprenda un conjunto de mecanismos que vayan desarrollando el trabajo de las policías. La especialización y los diferentes cursos teóricos y prácticos que se impartan irán contribuyendo a la formación policial, deberán aglutinarse y concebirse con una misma visión integral, por los planes y programas de estudio con contenidos formales, que puedan llegar a recibir el crédito de escolaridad que toda tarea profesional exige. Para esto habrán de crearse y establecerse academias nacionales y regionales de policía, que sumadas a las que ya existen y operan en los Estados, vayan conduciendo, como un servicio de apoyo nacional, el enfoque y los objetivos de la formación policial y permitiendo así, el desarrollo de una verdadera carrera profesional.

El otro instrumento importante para lograr los objetivos recogidos en el precepto de la Carta Magna, lo instituye la obligación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios de suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública.

Así, para consolidar los procesos permanentes de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, deben vincularse los dos instrumentos legales, es decir, el de la formación policial con el de la información. Por ello se crea el Registro Nacional de Personal Policial, a fin de tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficiente entre los tres órdenes de gobierno.

Este instrumento informativo recogerá los datos que permitan identificar, reconocer, estimular o sancionar a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, determinando la obligación para los distintos niveles de gobierno de inscribir y mantener actualizados los registros del desempeño de dichos miembros policiales.

Esto hará posible el acceso de una manera oportuna y completa a los datos selectivos de identificación, antecedentes y hojas de servicio de todo personal, a partir de la obligación de informar respecto de órdenes de aprehensión o detención, auto de procesamiento o sentencias que se dicten a cualquier elemento policial federal, estatal o municipal.

Con la misma finalidad de conocer las capacidades y recursos de nuestras policías, en el proyecto se establecen las bases para un adecuado control de los recursos materiales que se les hayan asignado o autorizado al personal policial. Por ello se establece el Registro Nacional de Equipo, en el cual quedarán insertos los datos de las características de las asignaciones de

armas que se proporcionan en custodia a los integrantes de las instituciones policiales. Tanto las armas de cargo que se proporcionen individualmente, como aquellas que se encuentren registradas colectivamente en favor de una institución de seguridad pública, deberán ser inscritas en este Registro y acatar lo establecido en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; su descaato producirá las sanciones correspondientes. Con ello, se busca obsequiar un sentido reclamo de la sociedad de evitar que existan personas portando indebidamente armas de fuego sin pertenecer a alguna corporación policial, o fuera del servicio, y por eso también se previene que los integrantes de estas instituciones deban ostentar de manera permanente identificación oficial.

Como respuesta a la necesidad de contar con instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia delictiva y la problemática de la seguridad pública, destaca la base de información de la Estadística de Seguridad Pública, que identificará, evaluará y sistematizará los datos y cifras relevantes en la materia en toda la República Mexicana.

Este rubro de información sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, así como de factores asociados a la problemática de seguridad pública, servirán para apoyar conclusiones y decisiones sobre políticas de respuesta frente a las diferentes manifestaciones de la criminalidad, a partir de otra base de datos más específicos sobre delinuentes o probables delinuentes, que incluirá sus características, sus medios de identificación, recursos y modos de operar. Estos datos permitirán consolidar un eficaz instrumento que coadyuve al debido cumplimiento de la función de la seguridad pública.

La inclusión en el proyecto de reglas generales sobre la información tiene por objeto establecer condiciones para que el acceso a la misma, por parte de personas interesadas, sea posible mediante mecanismos modernos, ágiles y veraces, y para que redunde en beneficio de los usuarios, respetando las garantías de seguridad jurídica y más aún, reconociendo el derecho de petición. La información respecto de autoridades administrativas vinculadas con las tareas de prevención y procuración de justicia, así como las de readaptación social, judiciales y otras de diversa índole, deberá manejarse bajo los principios de confidencialidad y reserva; por consiguiente la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra las personas y su honra, no deberá ser hecha pública.

Finalmente, convendría dejar a las disposiciones reglamentarias la ordenación de todos estos aspectos de carácter técnico que permitan cumplir con los principios básicos que

propone la iniciativa en este capítulo, tomando como guía las reglas y los esquemas de la moderna informática y la estadística que la ley vigente en la materia contiene.

g). LOS MECANISMOS JURÍDICOS DEL SISTEMA

Capital importancia tiene la definición de las fórmulas jurídicas que la iniciativa sugiere como mecanismo para que todo el Sistema Nacional, en sus diferentes niveles de coordinación, conozca de los asuntos que le corresponden, realice en general sus funciones y principalmente, para que tome sus determinaciones.

Es indudable que los Consejos nacional y locales o regionales, están concebidos para que sean instancias colegiadas de coparticipación representativa de los diferentes órganos de autoridad que hay en el país.

Ahora bien, los asuntos que vayan a conocerse y las materias sobre las que se puedan pronunciar acuerdos y resoluciones, deberán tomarse por diferentes procedimientos considerando sus alcances, pues cuando una determinación pueda afectar el ámbito de competencia de las entidades federativas y de los municipios, deberá instruirse por medio de convenios generales o específicos, a través de los cuales las partes asuman voluntariamente los compromisos de promover en sus respectivos ámbitos el contenido de dichas resoluciones y acuerdos.

Cuando esos efectos jurídicos no se producen, las instancias de coordinación, de conformidad con sus disposiciones generales internas, podrán establecer otras formas y procedimientos que vinculen y obliguen directamente al cumplimiento de dichas decisiones.

Sin embargo, ninguna de las normas que organiza y dan atribuciones o disponen los procedimientos para la actuación de todas las instituciones y autoridades que se coordinan dentro del Sistema Nacional directamente, o que por virtud de su competencia también deban realizar funciones vinculadas a la seguridad pública, como las leyes orgánicas de las procuradurías y de los tribunales, o las leyes procedimentales y las de ejecución de penas y medidas de tratamiento para menores infractores, ni mucho menos las leyes de materias como la educación, la salud, protección del ambiente, etcétera, se pueden entender trastocadas o modificadas cuando esta ley se llegara a aprobar y promulgar. Será con el desarrollo y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como se irán planteando y proponiendo diferentes adecuaciones legislativas que vayan dando congruencia al marco jurídico global de la seguridad pública integral.

Tal distinción de mecanismos de los alcances normativos de esta ley, asegura el respeto irrestricto a los principios del federalismo mexicano y, al orden jurídico positivo, permiten contar con fórmulas jurídicas eficaces para desarrollar todo el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

h). LOS SERVICIOS DE APOYO A LA POBLACIÓN

Como parte de la labor social y de los servicios en favor de la comunidad que caracterizan las acciones coordinadas del gobierno, se dispone que el Consejo Nacional impulse mecanismos que brinden un servicio para emergencias y para la localización de personas y bienes, mediante la operación de la red telefónica nacional, donde se vinculen otros sistemas y tareas de diversas dependencias e instituciones de asistencia pública y privada.

i). LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD

El Consejo Nacional tendrá el encargo de establecer los procedimientos necesarios que permitan a la comunidad intervenir en la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública en sus respectivas localidades, auxiliar a las autoridades en sus tareas y para participar en actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño de la función de seguridad pública, con lo cual se hace copartícipe al ciudadano de esta importante tarea social, cuya naturaleza debe reconocerse en la corresponsabilidad de sociedad y gobierno.

j). LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Sin proponer un debate sobre la naturaleza pública e inherente a la actividad estatal de cualquier acción sobre seguridad interior, la iniciativa optó por incluir, a fin de regularlos, a los servicios privados de seguridad como parte de la función de seguridad pública, y determinó que es competencia de las entidades federativas registrar y en su caso autorizar a las personas físicas o morales que presten este tipo de servicio, a excepción de aquellas que operen en varios estados, en cuyo caso se requerirá de la autorización de la Secretaría de Gobernación. También previene la obligación para que estas empresas coadyuven con las autoridades e instituciones

policiales en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o Municipios y para que se sujeten al nuevo régimen de principios sistemáticos y coordinados que se crean para la organización y funcionamiento de las instituciones policiales. Para este efecto, las instancias de coordinación promoverán que las normas que regulen a dichas empresas establezcan requisitos y condiciones para la prestación del servicio, para su supervisión y los procedimientos para aplicar sanciones.

Particularmente tales corporaciones deberán aportar los datos para el registro de su personal y equipo y proporcionar toda la información necesaria al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

k). INTEGRIDAD DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN

Hay un aspecto muy importante que se encuentra implícito en el proyecto de ley, y que es la vinculación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con todos los sistemas o instancias que directa o indirectamente tienen que ver con el objetivo de buscar la preservación del orden y la tranquilidad sociales; tales son el sistema educativo, el de salud, el de protección civil, el de saneamiento ambiental o el de protección de las instalaciones y servicios estratégicos que es el que asegura las condiciones vitales de las poblaciones y preserva el patrimonio nacional, entre otros.

Con todo esto, se pretende conjuntar, en un solo cuerpo normativo de políticas, instrumentos y acciones, a todas las instituciones policiales del Estado Mexicano, pero también integrar la actividad de las demás instituciones gubernamentales y sociales que puedan y deban contribuir a conseguir los objetivos primarios del país.

La concepción y el contenido de la ley trata de cumplir de esta manera con las disposiciones constitucionales, sin invadir las atribuciones y competencias de las entidades y de los municipios. Estos últimos se incorporarán al Sistema Nacional y les quedará la responsabilidad de inducir en sus respectivas esferas jurídicas la creación y aplicación de normas que hagan compatible toda la actuación y funcionamiento de sus corporaciones de policías y de sus instituciones locales, para conseguir los objetivos principales de la coordinación, que son la colaboración sistemática con los instrumentos descritos, la organización homóloga de todas las instituciones policiales del territorio nacional y, la

operación conjunta de políticas y acciones que realicen en los hechos la función de la seguridad pública.

Puede concluirse entonces, de todo lo expuesto antes, que esta iniciativa, de ser aprobada, avanza en un importante paso para dotar de elementos normativos de coordinación a esa función estatal. Que no crea nuevos órganos de autoridad, porque ello rebasaría su naturaleza y materia; sólo crea instancias jurídicas de definición y actuación, que entiende a la seguridad pública con una idea mayor e integral, más allá de la mera prevención y persecución. Que instituye los dos básicos instrumentos del sistema coordinador para apuntar al ideal constitucional. Que por tanto, no es una ley sustantiva o procedimental sobre seguridad pública, sino un ordenamiento rector de la coordinación nacional en la materia.

En síntesis, debe decirse, para mejor comprender su alcance, que de aprobarse y aplicarse, esta ley instituirá las instancias y los mecanismos adecuados para dar los pasos materiales consiguientes en la gran cuestión de la seguridad pública de nuestro país."

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de noviembre de 1995.

En su artículo lo marca: "La presente Ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de ORDEN PÚBLICO e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

1). JURISPRUDENCIA

Como parte final de este tema se transcribe Jurisprudencia relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en Serie Debates Pleno No. 8, 1996, Acción de Inconstitucionalidad 1/96, Seguridad Pública, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

SEGURIDAD PÚBLICA LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL ⁽³²⁾.- La Interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el

Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración además, que las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido Consejo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aún cuando no tenga funciones ejecutivas, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

2. ÁMBITO INTERNACIONAL.

Para desarrollar este apartado es necesario estudiar los siguientes puntos: Competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Atribuciones en el ámbito internacional de la Procuraduría General de la República; INTERPOL - México; Extradición; Convenciones Internacionales referentes a seguridad pública; Cooperación Internacional y Organización Internacional de Policía Criminal, por lo que para los efectos de esta investigación sólo se estudiará la competencia, en los temas mencionados, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República, por considerarlos más cercanos al tema de seguridad pública.

(A2) Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III Marzo de 1996, Tesis P. XXX/96, página 470.

A. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal marca la Competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores en su artículo 28, entre ellas, las siguientes:

Fracción III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno Mexicano forme parte;

Fracción XI. Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes.

B. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO 2. Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

.....
FRACCION VIII. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 4. Corresponde personalmente al Procurador General de la República:

.....
FRACCION VIII. Presentar propuestas al Ejecutivo Federal, de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en asistencia jurídica o policial competencia de la Institución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del Ejecutivo Federal.

ARTÍCULO 11. La atribución que se contiene en el artículo 20, fracción VIII de esta ley, comprende:

I. La formulación y presentación de las propuestas de los instrumentos de alcance internacional, a que se refiere el artículo 4, fracción VIII de este ordenamiento;

II. La intervención en la extradición internacional de indiciados, procesados y sentenciados, así como en la aplicación de los tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos, en los términos que dispongan las leyes e instrumentos jurídicos aplicables; y

III. La intervención en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se relacionen con la competencia de la Institución.

Cualquier apoyo o colaboración para la ejecución de programas derivados de instrumentos de carácter o con alcance internacional que involucren asuntos de la competencia de la institución, se entiende con reserva sobre evaluaciones o medidas que excedan la naturaleza de los programas, otorguen autoridad a personas o entidades extranjeras en territorio mexicano, o involucren consecuencias sobre materias ajenas al ámbito específico que cubre el programa respectivo. Esta reserva se consignará en los instrumentos que fijen las bases de dichos programas de conformidad con lo que establece la Ley Sobre la Celebración de Tratados.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

a) **ARTÍCULO 27.** Al frente de la Dirección General de Asuntos Legales Internacionales habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las atribuciones del ministerio Público de la Federación en materia internacional y cumplimentar las disposiciones que se celebren conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica.

II. Promover la celebración de tratados y acuerdos internacionales en materia de procuración de justicia, extradición, asistencia jurídica mutua, ejecución de sentencias penales, devolución internacional de bienes y otros actos jurídicos de carácter internacional en los que deba intervenir la Procuraduría. Para tales efectos, se actuará en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con otras dependencias y organismos

competentes de la Administración Pública Federal y Estatal, intervenir en la aplicación de dichos instrumentos internacionales y vigilar su observancia:

III. Opinar sobre las consultas jurídicas en materia internacional que le sean formuladas por el Procurador, por las distintas unidades de la institución, así como por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

IV. Intervenir, en el ámbito de su competencia, en los casos previstos por el último párrafo del artículo 119 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Extradición Internacional;

V. Participar en reuniones nacionales e internacionales, en las que se traten temas relacionados con las funciones de la Dirección General, y

VI. Auxiliar al Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en coordinación con las autoridades de relaciones exteriores, salvo lo estrictamente reservado al Ministerio Público de la Federación, en el funcionamiento de las Agregadurías de la Institución.

b) ARTÍCULO 44-bis-6. Al frente de la OFICINA CENTRAL NACIONAL INTERPOL MÉXICO habrá un Director General Adjunto, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Fungir como representante ante la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE POLICIA CRIMINAL, las oficinas centrales nacionales de otros países y con las autoridades nacionales y extranjeras cuyas actividades se relacionen con el cumplimiento de los fines de la ORGANIZACION INTERNACIONAL DE POLICIA CRIMINAL.

II. Intervenir y vigilar el cumplimiento de las solicitudes de asistencia recíproca de policía criminal y demás compromisos contraídos con la Organización Internacional de Policía Criminal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

III. Establecer mecanismos de coordinación con las instituciones policiales de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, y de los Municipios, respecto de actividades relacionadas con el objeto de la Organización Internacional de Policía Criminal;

IV. Coordinar las actividades que como Unidad de Enlace realiza la Oficina Central Nacional Interpol-México en materia de investigación de delitos con alcance internacional;

V. Realizar las detenciones que con fines de extradición se lleven a cabo en México, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes de la Procuraduría General de la República;

VI. Intervenir, a petición del Ministerio Público, en las investigaciones de carácter internacional que resulten de su competencia, y

VII. Coordinar y vigilar las comunicaciones con la Organización Internacional de Policía Criminal, las oficinas centrales nacionales y otras autoridades competentes.

ARTICULO 50. La Procuraduría contará con Agregadurías que serán órganos desconcentrados, coordinados por el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales. Los Agregados a representaciones diplomáticas o consulares o misiones especiales, serán representantes del Ministerio Público de la Federación y estarán sujetos a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior, en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, salvo en los casos en que deba guardar el secreto indagatorio e instructorio al que está obligado el Ministerio Público de la Federación.

3. ÁMBITO FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente enumera en su artículo 26 las siguientes dependencias:

- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Seguridad Pública.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Todas las dependencias mencionadas ejercen amplias funciones de Policía Administrativa. Para los efectos de esta investigación nos enfocaremos a las atribuciones y competencia referente a Seguridad Pública y Policía Preventiva, que tienen las siguientes dependencias:

- A) Secretaría de la Defensa Nacional.
- B) Secretaría de Marina
- C) Secretaría de Gobernación
- D) Procuraduría General de la República, y
- E) Secretaría de Seguridad Pública.

A. SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 29 dispone: "A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

.....

X. Administrar la Justicia Militar.

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

.....

XVI. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquellas que la Nación reserve para uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 3º bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

.....

“La Secretaría de la Defensa Nacional, fue creada por la Constitución de las siete Leyes, en el año de 1836, con el nombre de Secretaría de Guerra y Marina, habiendo cambiado su denominación a la actual por decreto de fecha 25 de octubre del año de 1937. Su estructura interna ha ido modificándose, con el fin de responder a las necesidades que la Defensa Nacional impone, como consecuencia de los cambios que han surgido, las condiciones político militares del país y las experiencias de los grandes conflictos armados; epilogando a la fecha estos cambios, la estructura actual de la Secretaría de la Defensa Nacional quedó establecida en el decreto del 2 de julio de 1954, el cual está en vías de reglamentación y, en consecuencia, las funciones y atribuciones que dan a sus órganos constitutivos, son los que en la actualidad tiene asignados por su Alto Mando. Están consignadas en el Instructivo para la Organización y Funcionamiento de la Secretaría de la Defensa Nacional del mes de enero de 1960 y en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, Diario Oficial de la Federación del 2 de septiembre de 1992.

La Defensa Nacional, constituye un proceso continuo de reacciones en cuanto al mantenimiento y mejoramiento de la Seguridad Nacional; es una tarea colectiva y permanente de la nación, para defender al Estado Mexicano de todo aquello que lo amenace. Su fin primordial, es afianzar en todo momento bajo cualquier circunstancia y contra todas las formas de agresión, la soberanía y la seguridad de territorio, la vida de la población y la permanencia de las instituciones.

El propio Estado, es el encargado de llevar a cabo la Defensa Nacional para lo cual, requiere: La creación y acción de órganos de dirección y de mando para prever, planear y conducir el conjunto de acciones defensivas; el apoyo de la población, debidamente informada sobre los peligros que amenaza el país, así como tener la voluntad y preparación para superarlos; una estructura nacional adecuada al desarrollo armónico de la capacidad de resistencia del país; un sistema informativo para dar a conocer a la población de la existencia, naturaleza y magnitud de la amenaza y difundir al mismo tiempo, las medidas preventivas.

El citado organismo para ser efectivo, requiere de dos características:

- a) Que sea permanente. Con el fin de asegurar la defensa en todo tiempo y bajo todas las circunstancias. Se requiere de una organización actualizada y apoyada por medios capaces de contrarrestar la vulnerabilidad del país., y
- b) Ser Integral. Es decir, el país debe estar organizado en áreas capaces de asumir de inmediato los problemas de la defensa exterior e interior, así como los de la subversión e infiltración.” (33)

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es el encargado de la Dirección de la defensa Militar, después de la declaración de guerra correspondiente y autorizado por el Congreso de la Unión, conforme a lo establecido en los numerales 73, fracciones XIV y XV y 89, fracciones VI y VIII constitucionales.

Son las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional, las encargadas de la Defensa Militar.

Es necesario, para entender lo anteriormente expresado, que aportemos el concepto de la GUARDIA NACIONAL. Conforme al tomo IV del Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, se entiende por tal, a la fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y conservar la soberanía del país, así como la paz y el orden internos.

(33) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Derecho Administrativo Especial. Volumen I

En la Administración Pública del Estado Mexicano, existe el "Sector de Administración de la Defensa", el cual comprende:

- a) Secretaría de Gobernación;
- b) Secretaría de la Defensa Nacional;
- c) Procuraduría General de la República, y⁽³⁴⁾
- d) Secretaría de Marina.

n) EL EJÉRCITO MEXICANO

El Diccionario Jurídico de Gonzalo Fernández De León. En su tomo II, lo concibe como el nombre que se da al conjunto de Fuerzas Armadas que costea una nación o Estado para velar por la defensa del territorio y, por la defensa y seguridad públicas.

El Ejército es el conjunto de hombres, armas, máquinas y animales, costeados por el Estado, encargados de mantener el orden interno y externo de cada país, establecido y regulado por la Constitución y las leyes, y autoriza para ello por el propio Estado comprendiendo tanto el ámbito terrestre, como el aéreo.

Al Ejército en términos generales, lo podemos enfocar de dos maneras:

Por un lado, en sentido social, y por el otro, como un medio de defensa o agresión (guerra). Nos enfocamos al primero, ya que el último aspecto, está inmerso en un importante número de los ejércitos del mundo, de los cuales afortunadamente no formamos parte.

El sentido social, es un sentido de paz, de seguridad para el país, es decir, custodiar la integridad nacional, y en el cual, se llevan a cabo funciones en bien de los ciudadanos.

Existe la necesidad en todo país, de organizar y conservar un ejército una fuerza armada, considerado como un elemento de poder necesario para asegurar su existencia y la de la nación, así como la defensa de su territorio, con relación al peligro interno o externo que se presente, y el Ejército Mexicano, no es la excepción de aquellos que han surgido por necesidad, que prácticamente son todos.⁽³⁵⁾

(34) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. OP CIT.

(35) IDEM

b) LA FUERZA AÉREA MEXICANA

Los primeros pasos en materia aeronáutica que se dieron con fines militares México, fueron en la Revolución Mexicana.

Es interesante el hecho de que nuestro país corresponde ser el precursor en cuanto al empleo del avión en operaciones de bombardeo.

Las actividades aéreas que se intentaron en el año de 1910 fracasaron en virtud de que se presentó el movimiento armado de la Revolución Mexicana y por orden gubernamental fueron suspendidos.

En 1913, se presentó un proyecto de bombardeo ante el gobierno constitucional, dirigido al Reducto Felicista en la Ciudadela. Este Plan, que en cierto modo hubiera abreviado la Decena Trágica, no fue escuchado. No fue sino hasta el 7 de abril de 1913, cuando el experimento de Miguel Lebríja transformo, lo que hasta entonces había sido para los Ejércitos un vehículo de exploración y correo, en el arma más poderosa de la guerra, o sea, el avión de bombardeo.

Se retardó algún tiempo el desarrollo de la aviación civil. Es hasta 1915, cuando surgen noticias de una escuadrilla aérea en posesión del Ejército Constitucionalista.

El nacimiento de la Fuerza Aérea Mexicana, quedó legalizado con el acuerdo mediante el cual se creó el Arma de Aviación Militar de 5 de febrero de 1915.

Entre 1929 y 1932, al terminar la rebelión escobarista, el "Departamento de Aviación" fue objeto de un progreso importante, en virtud de que se crearon dos regimientos aéreos con todos sus elementos; la Escuela de Aviación fue reorganizada, y se aprobó un nuevo reglamento para los talleres de Aeronáutica.

La integración de los Regimientos Aéreos era la siguiente: Una Plana Mayor y tres escuadrones; cada uno de los cuales, se integraría con una Plana Mayor y tres escuadrillas.

Es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando se acelera la evolución de la Fuerza Aérea. (36)

LEY ORGÁNICA DEL EJERCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANA. (Publicada en el Diario Oficial de Federación del 26 de diciembre de 1986)

(36) ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen I porra, 1998.

Artículo 10.- El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la construcción de las zonas afectadas

c) **POLICÍA JUDICIAL MILITAR.**

La ley marca a la policía judicial militar como auxiliares de la Procuración de Justicia Militar y cuya organización es: Los Agentes del Ministerio Público; los cuerpos permanentes, designados únicamente por la Secretaría de la Defensa Nacional. Dependen directamente del Procurador General de Justicia Militar, y los militares que desempeñen accidentalmente funciones de Policía Judicial, en virtud de su desempeño o comisión. Son los siguientes: a) Jefes y Oficiales del servicio de vigilancia; b) Capitanes de cuartel y oficiales de día; Comandantes de Guardia, y Comandantes de Armas y partidas o destacamentos.

d) **POLICÍA MILITAR**

La ley encuadra a esta policía en el capítulo V titulado "Cuerpos Especiales" y lo denomina Cuerpo de Policía Militar. Su cargo consiste en ayudar a la conservación del orden y en la vigilancia del cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones militares de carácter disciplinario en las unidades, dependencias, instalaciones y áreas de terrenos pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea o bien, sujetos al mando militar del comandante bajo cuyas órdenes opere, y además realiza las siguientes funciones:

1. Custodiar y proteger los Cuarteles Generales, instalaciones y o tras dependencias del Ejército y Fuerza Aérea;
2. Organizar la circulación, dirigir el tránsito vehicular y personas y controlar a los rezagados;
3. Custodiar, evacuar y controlar a los prisioneros de guerra, custodiar a las prisiones militares y a los procesados y sentenciados;

4. Cooperar con los órganos especiales en la averiguación y prevención del espionaje, sabotaje y demás actividades subversivas.
5. Vigilar el cumplimiento de las medidas para garantizar la seguridad física de las personas, de la información y de las instalaciones, y
6. Cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes para:
 - a) Proteger a las personas y a la propiedad pública: prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia, y
 - b) Auxiliar a la Policía Judicial Militar

Todas las tropas de Cuerpo de Policía Militar quedan bajo el mando del comandante o bien, del jefe de las dependencias militares.

El Comandante del Cuerpo de Policía Militar debe ser un militar procedente de arma

e) **CUERPOS DE DEFENSA RURALES**

A estos cuerpos hace referencia la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en sus artículos del 116 al 121. En especial el artículo 117 que a la letra dice: Los Cuerpos de Defensa Rurales se formarán con personal voluntario de ejidatarios mandados por militares profesionales, de acuerdo con sus planillas orgánicas particulares y tienen como misión cooperar con las tropas en las actividades que éstas lleven a cabo, cuando sean requeridos para ello por el mando militar.

El instructivo para la Organización, Funcionamiento y empleo de los Cuerpos de Defensa Rurales, expedido el 21 de marzo de 1964, nos indica en su artículo lo que:

Los cuerpos de Defensa Rurales, son unidades constituidas por ejidatarios organizados, equipados y adiestrados para que cumplan con eficiencia los servicios que establece el presente instructivo.

También el artículo 2o se refiere a "las Unidades de Defensa Rurales cooperarán con el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para la defensa de la integridad e independencia de la Patria; en la conservación del orden y SEGURIDAD PÚBLICA en el campo; en el cuidado de la riqueza nacional; y por último, en las operaciones de auxilio en casos de desastre o emergencias que afecten a la nación."

Artículo 6º.- En caso de guerra internacional o de grave trastorno del orden interior del país; los elementos de los Cuerpos de Defensa Rurales podrán ser llamados a servir en el Ejército y Fuerza Aérea.

B. SECRETARÍA DE MARINA.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 30 dispone: "A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, administrar y preparar a la Armada;

IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales, y la zona económica exclusiva.

VII. Organizar y administrar el servicio de policía marítima;

XIII. Intervenir en la administración de la justicia militar;

a) LA ARMADA DE MÉXICO

"La Armada de México empieza a desarrollarse con la conquista, tiene su desarrollo completo en la Independencia, logra estabilizarse en la Reforma y adquiere su madurez en la Revolución.

Es una institución que crece por y para el Estado.

Sus aspiraciones, facultades y competencia surgen precisamente de la propia Constitución, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y de la Ley Orgánica de la Armada de México. Todos estos ordenamientos son orientados a su vez, por la Secretaría de Marina, la cual es un organismo político administrativo y en la que se encuentra encuadrada dicha institución.

La armada de México se define como una Institución Militar Nacional de carácter permanente cuya misión es emplear el poder naval de la Federación, para la seguridad interior y la defensa exterior del país.

La Armada es una institución; es algo no personal sino de agrupación, cuyo funcionamiento no es casual, sino apegado al orden legal; es militar, ya que todos sus miembros desempeñan sus funciones de acuerdo con exigencias militares, están sometidos a los ordenamientos castrenses; es nacional, porque está al servicio de la nación entera, de cuya

integridad y seguridad es corresponsable con las otras Fuerzas Armadas; es permanente, puesto que su existencia no es temporal, ni repentina, sino que corresponde a las funciones propias del país, de asegurar su existencia, de ejercer su soberanía, de vigilar su territorio y de proteger su población. Para asegurar el cumplimiento de esas funciones se le asigna la posibilidad de usar el poder naval, esto es, el potencial de fuerza, constituido por hombres, embarcaciones, aeronaves, armas e instalaciones, es decir, todos los elementos humanos, financieros y materiales.

El poder naval se puede usar para mantener la seguridad interior o exterior del país. ⁽³⁷⁾

LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 diciembre de 1993).

Artículo 1o.- La Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país.

Artículo 2º.- Son funciones de la Armada de México:

- I. Defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas;
- II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;
- III. Ejercer jurisdicción naval en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores y lacustres en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes;
- IV. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal y donde el mando supremo lo ordene;
- V. Efectuar operaciones de salvamento y rescate en el mar, así como en aguas nacionales, dentro del ámbito de su competencia;
- VI. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia, actuando por sí o conjuntamente, con el Ejército y Fuerza Aérea, conforme al plan nacional de auxilio;

(37) ACOSTA ROMERO, Miguel . Op. Cit.

- VII. Coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, así como en la represión del contrabando y tráfico ilegal de estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de las disposiciones Legales aplicables;
- VIII. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, biológica y De los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras;
- IX. Organizar y operar el servicio de policía marítima, así como colaborar con la autoridad marítima competente en los servicios de vigilancia en los puertos;
- X. Intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima, dentro de su área de responsabilidad, en coordinación con las dependencias competentes y de conformidad con los ordenamientos legales aplicables;
- XI. Cooperar con las autoridades civiles en misiones culturales y de acción cívica en aspectos relacionados con actividades marítimas; y
- XII. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el mando supremo.

b) POLICÍA MARÍTIMA.

Labores de vigilancia y patrullaje en los mares.

c) POLICÍA NAVAL.

Labores equivalentes a las de la Policía Militar.

C. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27 dispone: A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“Fracción XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.”

El sistema que menciona esta fracción es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

a) SEGURIDAD NACIONAL: (38)

“En cada etapa de la humanidad, han existido términos que se ponen muy en boga: modernidad, globalización, solidaridad, etc., en nuestros días, y ya unos años hacia acá, la frase de “Seguridad Nacional” ha sido muy recurrida por los políticos, los analistas, los economistas, los abogados y no sólo en México, sino en otros lados y es ahora, una de las principales preocupaciones de cualquier país y nación.

Pero, ¿qué es la Seguridad Nacional?, todo el mundo habla de ello y sin embargo, no existe todavía una definición concreta y certera acerca del tema. El investigador José Luis Piñeyro quien junto con John Saxe - Fernández y Sergio Aguayo puede ser considerado uno de los estudiosos centrales en la materia opina que “hablar de Seguridad Nacional entraña varios aspectos: el narcotráfico y su combate, la democracia y su fortalecimiento, el orden interno y su mantenimiento, la política exterior y su despliegue, la política militar y su conducción. . . . todos estos temas están estrechamente unidos a otro problema: la soberanía nacional. A mayor o menor soberanía nacional sucede igualmente con la seguridad nacional. Las políticas externas o internas y sobre todo lo relacionado con la soberanía la cual incluye los tópicos antes dichos ya que estos son problemas que influyen en la estabilidad de un país y que ponen en peligro tal soberanía si éstos no existieran (como la democracia o en caso de las policías que no están bien organizadas para la protección del país o no son controlados como el narcotráfico).

En sí, la Seguridad Nacional debe entenderse como una serie de programas, medidas, que un Estado debe adoptar para proteger y en dado caso defender a sus órganos supremos de cualquier situación violenta o no, interna o externa que puede ponerlos en peligro, y así, podemos observar que en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 se definió la Seguridad Nacional como “el desarrollo integral de la nación, como la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional” y el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a los años de 1989-1994 retomaba esta misma idea incluyendo además al narcotráfico como la principal amenaza a la Seguridad Nacional. En el Programa Nacional de Desarrollo correspondiente a este sexenio, el problema de la Seguridad Nacional se ha abordado marcadamente desde un punto externo, militar y policiaco y es por eso, que se ha incluido en el apartado dedicado a la soberanía.

(38) Acosta Ruano, Miguel op. cit. Pág. 883 a 888.

Como se puede observar (sin entrar en detalles ni en análisis de si se ha logrado o no, ya que no es nuestro tema), el objetivo de estos programas ha sido la defensa de la soberanía (más claramente en el actual Plan Nacional de Desarrollo), la integridad territorial, la estabilidad política, todo esto con un fin que es la protección interna y externa de los órganos de gobierno, de su gente para así fortalecer la estabilidad necesaria que requiere un país para continuar con su soberanía.

Luis Herrera Lasso y Guadalupe González nos dicen que la Seguridad Nacional es el "conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades en consistencias que pueden traducirse en ventanas vulnerabilidad al exterior".

La función de la Seguridad Nacional es llegar a un fortalecimiento interno en todas sus ramas para que teniendo bases internas firmes, nada externo pueda llegar a tambalearlo, sin embargo, si internamente está flaqueando porque nada, ni las instituciones políticas, ni las económicas, ni las jurídicas, ni las sociales, ninguna se encuentra totalmente firme, la Seguridad Nacional no estaría funcionando, el país estaría atravesando por una crisis, por una falta de seguridad en la cual el único perjudicado es la nación entera y el único culpable es el gobierno porque no ha sabido llevar hábilmente su función ni ha satisfecho los intereses públicos mínimos de su pueblo.

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La idea de Seguridad Nacional nació en Estados Unidos de Norteamérica y se fue difundiendo hasta que tomó gran fuerza en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, fue aquí cuando se consolidó en América latina al establecerse el Sistema de Defensa Hemisférico. Al sobrevenir la división del mundo en dos bloques, la doctrina de la Seguridad Nacional guiada por Estados Unidos la necesidad de realizar acuerdos y convenios para una defensa común en contra del "comunismo". Encabezados por Estados Unidos y al fracasar muchos de los convenios se observó el fenómeno llamado "Estado de Seguridad Nacional" que se instaló en muchos de los Estados latinoamericanos y que se caracterizaba porque la conducción del mismo se encontraba en manos de los militares, tornando la Seguridad Nacional" y haciéndola de forma autoritaria y totalitaria y con un absoluto desinterés por las aspiraciones del pueblo, escudándose en la razón de salvaguardar a la nación y a sus órganos.

Aun en nuestros días y con el asunto de la globalización, Estados Unidos se ve a la cabeza de la frase "Seguridad Nacional", en donde observamos en ocasiones la fusión y la intromisión en la conducción de los países para hacer cumplir objetivos precisos en esta materia, como en el caso del narcotráfico (la certificación), la corrupción y la falta de democracia (el bloqueo a Cuba). Para guardar estos objetivos, Estados Unidos ha creado instituciones como la DEA, el FBI y la CIA, sin embargo además de cuidar su propia Seguridad Nacional intentan cuidar la de otros países y así lo hace, como ya se dijo anteriormente, con una intromisión abierta y los países afectados por razones totalmente políticas y económicas no hacen nada, claro ejemplo es lo que vivimos diariamente en México.

MÉXICO. En México, la Seguridad Nacional se funda en 1917 junto con la Secretaría de Gobernación, siguiendo la influencia de los Estados Unidos y con el fin protector interno y externo del mismo Estado.

b) CISEN

No es, sino hasta el sexenio de Adolfo López Mateos y gracias al influjo mundial (Estados Unidos de Norteamérica) que refuerza a la seguridad Nacional fundando la Dirección General de Seguridad Nacional el cual era un órgano desconcentrado y que dependía totalmente de la Secretaría de Gobernación. En el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz se le cambia el nombre a Dirección Federal de Seguridad y después a Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) con un presupuesto discrecional. Todavía hasta nuestros días, la Seguridad Nacional está a cargo de este Departamento.

Tiene representación en casi todas las embajadas y consulados y, está conectado con muchos centros de inteligencia con los cuales tiene intercambios de información, como lo son: INTERPOL, CIA, DEA, Seguridad Nacional de Estados Unidos, Scotland Yard en Inglaterra, MOSSAD de Israel y con el Consejo de Asesores de la Presidencia de la República entre otras.

Algunas funciones del CISEN son:

Clasificar nacionales y extranjeros non-gratos.

Prevenir e intervenir en desastres naturales.

Guardar costas y fronteras.

Se encarga de capacitar a las autoridades estatales en materia de inteligencia, a fin de formar cuadros altamente preparados que puedan responder a las expectativas de prevención y

combate de las actividades que pongan en riesgo la estabilidad de la población, así como las instituciones y estructura del Estado Mexicano.

Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.

En general, la protección de la nación en caso de problemas que sea internos o externos que pongan en peligro al país.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del Presidente Zedillo las estrategias para garantizar la Seguridad Nacional de México son:

Preservar la integridad territorial; asegurar la vigencia del Estado de Derecho actualizar la planeación estratégica y modernizar las capacidades del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; coordinar el combate al narcotráfico y sus actividades ilícitas conexas; actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia; así como aprovechar la cooperación internacional para combatir el narcotráfico y el terrorismo.

En México existe una crisis de seguridad en cualquiera de los términos antes expresados y analizados, hay una falta de confianza ante las autoridades y órganos de Estado que provocan una enorme inseguridad. Otro factor importante es la pobreza de nuestro pueblo que gracias al modelo económico actual (neoliberalismo) cada vez aumenta más, ya que no existe satisfacción a ninguna de sus necesidades básicas lo cual provoca levantamientos armados como el que vivimos en Chiapas y en Guerrero, que actualmente están provocando inseguridad en el país y que desde 1994 es un problema que no se resuelve, sin embargo esta gente también fue presa de la inseguridad y es por eso que han llegado hasta estos puntos y aunque parezca un juego de palabras, no lo es, la misma inseguridad es la causa de lo que hoy provoca la inseguridad, algo está fallando, los programas elaborados no son suficientes, falta su aplicación. La Seguridad Nacional es un punto importante en la dirección de cualquier Nación y no sólo se lleva a cabo con una capacidad militar importante, sino y como ya antes se dijo, con la habilidad del gobernante para hacer bien su trabajo, eso es lo que se necesita, que los dirigentes realicen su trabajo y no únicamente escriban lo que les gustaría hacer.

En este tema todo va ligado, la política, la economía, lo social, lo militar, lo cultural, el derecho y todo debe caminar a la paz, porque todo en conjunto, es lo que garantiza la soberanía dentro de una nación, la independencia de un pueblo y el íntegro y verdadero fortalecimiento de sus órganos.”

c) GRUPO BETA.

Para terminar con el tema referente a la Secretaría de Gobernación cabe mencionar a este grupo dependiente del Instituto Nacional de Migración. En realidad son 10 Grupos Beta, conformados por policías de los tres niveles de gobierno y cuya misión es auxiliar a los indocumentados que tratan de pasar hacia Estados Unidos ilegalmente.

D. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En este tema nos enfocaremos sólo a dos aspectos: Atribuciones de la Policía Judicial Federal y Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (Publicada en el Diario Oficial, de la Federación el 10 de mayo de 1996)

ARTÍCULO 1.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 56.- Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal, centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución.

Para los mismos efectos, la Procuraduría General de la República será autoridad competente para aplicar La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el Procurador General, de la República será considerado como superior jerárquico, en los términos de las disposiciones de dicha ley.

ARTÍCULO 14.- El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría.

ARTÍCULO 19.- Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

I. Directos, y por lo mismo se integran a la Institución:

b) LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL.

c) Los Servicios Periciales;

a) ARTÍCULO 26- La **POLICÍA JUDICIAL FEDERAL** actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden federal. Para este efecto, podrá recibir denuncias sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquéllas ante el Ministerio Público de la Federación, pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda.

Conforme a las instrucciones que se le dicten, la Policía Judicial Federal desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emite la autoridad judicial, así como las órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, dicte el propio Ministerio Público de la Federación. En todo caso, dicha policía actuará con respecto a las garantías individuales y a las normas que rijan esas actuaciones.

ARTÍCULO 2.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V. Perseguir los delitos del orden federal;

VI. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley que Establece las Bases de Coordinación Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y de más disposiciones aplicables;

VIII. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

IX. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI. Las demás que las leyes determinen.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Agosto de 1996)

ARTÍCULO 23 .- Al frente de la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Vigilar que la Policía Judicial Federal actúe permanentemente bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación; ejercer las facultades a que se refiere el artículo 3o del Código Federal de Procedimientos Penales; supervisar la calidad de las diligencias policiales que se practiquen durante la averiguación previa, exclusivamente para los fines de ésta, así como cumplir con las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen;

II. Ejecutar las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial y las órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, dicte el propio Ministerio Público de la Federación, invariablemente se actuará con pleno respeto a las garantías individuales, así como de las normas y medidas que rijan esas actuaciones;

III. Dirigir los servicios de la Policía Judicial Federal, para la atención de los asuntos que le encomiende el Procurador o Subprocurador de Coordinación General y Desarrollo;

IV. Realizar la planeación estratégica de la Policía Judicial Federal, así como supervisar y evaluar los resultados de los operativos, a través de la revisión permanente de la información de acciones y hechos relevantes que se realicen en cada una de las zonas;

V. Brindar protección y seguridad a los servidores públicos nacionales o extranjeros, así como a los particulares que por disposición del Procurador se indique, y

VI. Fungir como Secretario del Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones de la Policía Judicial Federal.

ARTÍCULO 53.- El Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones de la Policía Judicial Federal será presidido por el Subprocurador de Coordinación General y Desarrollo, y participarán el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Contra la Salud, el Director General de Coordinación Interinstitucional, y el Director General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal. También participarán los demás responsables de las unidades de Policía en las diversas zonas, así como los de las unidades especializadas del Ministerio Público que el Procurador designe. . . .

b) AGENCIA FEDERAL DE INVESTIGACION.

En el diario oficial del 1ro de Noviembre del 2001 se publicó un decreto de reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En el mencionado decreto surge la Agencia Federal de Investigación, la cual sule a la policía Judicial Federal; esto es, en la Ley Orgánica de la PGR continua mencionada la policía Judicial Federal, pero en el reglamento se trasladan sus funciones a la AFI, según lo expresa el artículo segundo transitorio del Decreto mencionado:

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diado Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las referencias que ordenamientos administrativos hagan a la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal y a su Titular, se entenderán hechas a la Agencia Federal de Investigación y a su titular, respectivamente.

Las referencias que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y otros ordenamientos administrativos hagan a la Policía Judicial Federal, se entenderán hechas al personal policial integrado en la Agencia Federal de Investigación.

TERCERO. El Procurador dispondrá la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para la operación de la Agencia Federal de Investigación y las unidades administrativas que se crean por virtud de este Decreto, de conformidad con el Presupuesto de la Procuraduría General de la República y las disposiciones aplicables.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de octubre de dos mil uno.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica”

En el capítulo sexto Quáter se mencionan sus atribuciones:

CAPITULO SEXTO QUÁTER **De la Agencia Federal de Investigación**

Artículo 19 quáter. La Policía que se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, se integra en la Agencia Federal de Investigación, en los términos del presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Con dependencia de las atribuciones conferidas a la Agencia Federal de Investigación y a sus unidades subalternas, cualquiera

de los agentes, que le estén adscritos estará facultado para ejecutar mandamientos ministeriales y judiciales.

Artículo 19 quáter-I Al frente de la Agencia Federal de Investigación habrá un Titular, nombrado y removido por el Procurador quien tendrá las facultades siguientes:

I. Proponer al Procurador las políticas generales de actuación de la Agencia Federal de Investigación, vigilando que sus miembros actúen permanentemente bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables:

II. Coordinar la ejecución de las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, cateos y otros mandamientos judiciales o ministeriales, ni como las órdenes de detención en caso urgente, a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

III. Diseñar y mecanismos de control que garanticen que los miembros de la Agencia Federal de Investigación actúen con pleno respeto a las garantías individuales y a los derechos humano así como apegados a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad que señalan los artículos 21 y 113 de la Constitución. Política de los Estados Unidos Mexicanos:

IV. Coordinar los servicios de la Agencia Federal de Investigación para la atención de los asuntos que le encomiende el Procurador, así como para cumplir con las órdenes que emitan las unidades administrativas a cargo de la Investigación y persecución de los delitos federales y conexos;

V. Coordinar la planeación estratégica de la Agencia Federal de Investigación, así como supervisar y evaluar los resultados de los operativos que llevan a cabo y, en general de la actuación de sus intereses:

VI. Organizar: el servicio de protección y seguridad a los servidores públicos de la Institución, así como a otras personas, cuando así lo establezcan las disposiciones aplicables o lo determine, el Procurador;

VII. Participar en los consejos Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones, y Técnico de Administración, a que se refiere el artículo 27, fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, respectivamente;

VIII. En coordinación con la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, proponer los procedimientos para la adscripción del personal policial, considerando la opinión del Consejo Técnico de Administración a que se refiere el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;

IX. Realizar, previo acuerdo del Consejo Técnico de Administración a que se refiere el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la asignación del armamento, municiones, parque vehicular y equipo policial, destinado al desarrollo de las actividades propias de la Agencia Federal de Investigación;

X. En coordinación con la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial y el Instituto de Capacitación establecer los programas de capacitación y actualización de los integrantes de la Agencia Federal de Investigación;

XI. Ejercer las facultades que correspondan a las unidades administrativas que le estén adscritas, sin perjuicio de que sean desempeñadas por sus respectivos titulares, y

XII. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

c) UNIDAD ESPECIALIZADA EN DELINCUENCIA ORGANIZADA:

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

ARTÍCULO 14.-----

El Ministerio Público de la Federación contará con unidades especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de los géneros de delitos, conforme a las clasificaciones del Código Penal y los que se deriven de otras leyes federales, se determine encomendarse a dichas unidades.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Artículo 19 – bis. La Unidad Especializada en Delincuencia Organizada tendrá las atribuciones que le confiere la LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y las demás disposiciones aplicables.

El Titular de la Unidad Especializada será nombrado por el Procurador General de la República.....

La Unidad Especializada estará integrada por el Titular, Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal, los Peritos y demás personal administrativo necesario para el desempeño de sus funciones, de conformidad con la disponibilidad presupuestal y los manuales de organización. Además contará con un cuerpo técnico de control.

INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA ⁽³⁹⁾

I. DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN GENERAL.

1.1 Presentación del problema y compromisos gubernamentales.

a) Es compromiso del Estado fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada, pues ésta ha manifestado en los últimos tiempos una gran transformación, observando entre otras tendencias, además de una mayor organización, mayor violencia en su comisión y su

³⁹⁾ Tomada de la Revista Mexicana de Justicia, Nueva Época, Número 2, Publicada por la Procuraduría General de la República, Abril de 1998.

indiscutible transnacionalización, como puede verse en el caso del tráfico internacional de estupefacientes, tráfico de armas, tráfico de personas, entre otros.

Toda esa transformación ha hecho, a su vez, que la delincuencia muestre actualmente una mayor eficacia frente a los medios de control estatal en los diversos órdenes. Con frecuencia, según nos muestra la realidad, el fenómeno delictivo supera a las formas institucionales de reacción, obligando a éstas superarse o quedarse rezagadas. Por ello, los métodos y las técnicas utilizadas por las formas modernas de delincuencia motivan también, la necesidad de generación de métodos y técnicas modernos para combatirla eficazmente.

La delincuencia organizada es uno de los problemas más graves por los que atraviesa la comunidad mundial, del que México no escapa. Se trata de una delincuencia de carácter transnacional que ha sido identificada en diversos foros como todo un sistema económico clandestino, con ingresos que sobrepasan el Producto Nacional Bruto de algunas naciones. Uno de sus componentes principales, el narcotráfico, arroja por sí mismo ganancias exorbitantes que implican, incluso, la evasión fiscal y las prácticas comerciales restrictivas para eliminar la competencia. Otras consecuencias de estas conductas ilegales son el comercio ilícito de armas, el uso de la fuerza física, la corrupción, la pérdida de la seguridad urbana y rural y aún la participación en conflictos políticos y étnicos; por lo que plantea una amenaza directa para la estabilidad de las naciones y constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas de los Estados.

b) Consciente de la gravedad del problema, el Ejecutivo Federal al definir su política de gobierno, en el mensaje a la nación del 10 de diciembre de 1994, aseveró, respecto de una de las manifestaciones más importantes de la delincuencia organizada, que "es intolerable la impunidad al narcotráfico, ya que éste es la mayor amenaza a la seguridad nacional, el más grave riesgo para la salud social y la más cruenta frecuente de violencia". Idea que reiteró al conmemorarse el Día Internacional Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas en junio del presente año, al afirmar "El narcotráfico es la más grave amenaza para la integridad física, mental y moral de los jóvenes, el narcotráfico es la más grave amenaza a la salud de la sociedad, el narcotráfico es la más grave amenaza a la tranquilidad y el orden público, el narcotráfico es la más grave amenaza al Estado de Derecho...y a nuestra seguridad nacional". Por la gravedad de los peligros que representa, el tráfico de drogas debe ser combatido por todos los medios, en todo lugar, en todo tiempo y sin titubeos. Si fuere nuestra voluntad, si se

debilita la cooperación internacional, si dependemos sólo del esfuerzo aislado de cada nación, se fortalecerá el enemigo común que son los narcotraficantes”.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recoge esta preocupación, al establecer que “combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos”; anunciándose además, que para ello se establecerán programas que permitan una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esa tarea, se deberán intensificar los esfuerzos de cooperación internacional, fortaleciendo los convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas; y también que se revisara la legislación penal sustantiva, a fin de que pueda sancionarse de manera directa, efectiva y con mucha severidad, a quienes se organicen para delinquir, o a quienes colaboren con ellos con anterioridad o posterioridad a la realización de los ilícitos. Por este motivo, es necesario revisar las distintas modalidades de actuación del crimen organizado, así como el catálogo de las penas que deban corresponder a quienes las realicen.

c) El Poder Legislativo Federal, igualmente sensible a este gran problema se dio a la tarea de conocer la opinión pública y buscar alternativas más eficaces, promoviendo en agosto de 1995 una Consulta Nacional para el combate al narcotráfico. En ella se recibieron aportaciones valiosas de especialistas, quienes enfatizaron la necesidad de luchar en contra de dicho fenómeno de manera más eficaz, desde una óptica multidisciplinaria y con la colaboración de todos los países, realizando las reformas legales conducentes, que regulen en forma clara como combatir al crimen organizado. Sugerencias que también de manifiestan en el contenido de esta iniciativa, sobre todo por lo que hace a ciertas estrategias procedimentales.

En efecto, la iniciativa de Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, cuya necesidad reiteradamente se ha anunciado y que ahora, el Ejecutivo Federal y señores legisladores del Honorable Congreso de la Unión sometemos a la Consideración del Poder Legislativo Federal, parte de la base de que para enfrentar este fenómeno generalizado es necesario estudiarlo y definir su origen, su forma de operación, sus consecuencias y la manera en que se procesan las ganancias ilícitas obtenidas.

1.2 CONCEPTUALIZACIÓN.

Si bien el problema de la conceptualización ha sido uno de los temas que ha provocado discusión en la doctrina, ésta ha conceptualizado al crimen organizado como una sociedad que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delinquentes que trabajan dentro de estructuras tan complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación, mismas que están sujetas a reglas aplicadas con gran rigidez. Se caracteriza porque sus acciones no son impulsivas, sino más bien resultado de previsiones a corto, mediano y largo plazo, Con el propósito de ganar control sobre diversos campos de actividad y así amasar grandes oportunidades de dinero y de poder real.

El crimen organizado, en sus diversas manifestaciones, afecta las vidas de seres humanos, pero debido a que conserva escrupulosamente su invisibilidad, muchos no estamos conscientes de cuanto nos daña o siquiera que nos afecte. Ciertamente, mucho se ha hablado y se habla del narcotráfico, desafortunadamente no siempre con plena comprensión de su enorme complejidad, ya que involucra, elementos jurídicos, políticos, económicos y de salud, entre otros, de ahí que, gran parte de la insuficiencia de los resultados obedece a que no se han entendido bien todos los factores causales del fenómeno, por un lado, ni todas las consecuencias en su magnitud y complejidad, por el otro.

Es importante señalar que la delincuencia organizada constituye el género y el narcotráfico la especie, aunque éste es una de sus más importantes manifestaciones, por ello, analizar e intentar comprender el fenómeno del crimen organizado sólo desde la perspectiva del narcotráfico resulta ser una misión parcial y las conclusiones serían carentes de método. Es necesario, entonces, analizar las características específicas de la delincuencia organizada, con el fin de entender mejor su funcionamiento y adoptar las estrategias político criminales más adecuadas para enfrentarla eficazmente.

1.3 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS.

Se entiende a esta forma de delincuencia como una organización permanente, con estructura jerárquica respetada, compuesta por individuos disciplinados, que se agrupan para cometer delitos.

Este esquema presenta a una delincuencia de mayor peligrosidad, que la común, ya que permite el reclutamiento de individuos eficientes, entrenamiento especializado, tecnología de punta; capacidad para el "lavado de dinero", acceso a información privilegiada, continuidad en sus acciones y capacidad de operación que rebasa, en el marco existente, la capacidad de reacción de las instituciones de Gobierno.

En síntesis, a nivel internacional se destaca que la delincuencia organizada se identifica por los siguientes atributos:

a) No tiene metas ideológicas. Sus metas son el dinero y el poder sin connotaciones políticas (salvo en caso de terrorismo);

b) Tiene una estructura jerárquica vertical y rígida con dos o tres rangos máximos y permanentes de autoridad;

c) Limitación o exclusividad de membresía con diferentes criterios de aptitud y proceso de selección riguroso;

d) Permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros;

e) Uso de violencia y corrupción como recursos reconocidos y aceptados para el cumplimiento de los objetivos;

f) Operan bajo un principio desarrollado de división del trabajo mediante células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores. Cuenta con posiciones perfectamente perfiladas en relación a las cualidades de sus miembros y, en caso de ser necesario, subcontratan servicios externos;

g) Siempre pretende ejercer hegemonía sobre determinada área geográfica o sobre determinada "industria" (legítima o ilegítima), y

h) Reglamentación interna oral o escrita que los miembros estén obligados a seguir, entre otros.

II. LA DELICUENCIA EN MÉXICO.

II.1 MARCO LEGAL

En México, como es sabido, el concepto de delincuencia organizada se introdujo legalmente en el año de 1993 con la reforma que la Constitución experimentó en su artículo 16, al disponer en el párrafo séptimo que el plazo de la retención de 48 horas, para los casos de flagrancia y urgencia "podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada".

A raíz de la reforma constitucional, el 1º de febrero de 1994 entraron en vigor las importantes reformas que se hicieron al Código Penal Federal y a los Códigos de Procedimientos Penales, Federal y del Distrito Federal, en los que también se hace mención de

la "delincuencia organizada". En el Código Penal, el problema de la delincuencia organizada se vincula directamente al del narcotráfico, estableciéndose una penalidad de 20 a 40 años de prisión y de quinientos a diez mil días multa, además de decomiso "a quien por sí, a través de tercero o a nombre de otros, dirija, administre o supervise cualquier tipo de asociación delictuosa constituida con el propósito de practicar o que practique cualquiera de las actividades a que se refiere este capítulo". Se prevé asimismo, una penalidad menor para quienes no tienen facultades de decisión pero de alguna manera colaboran en dichas organizaciones, o una penalidad accesoria (destitución e inhabilitación) si el delito es cometido por servidor público de alguna corporación policiaca o por un miembro de las fuerzas armadas mexicanas.

El Código Federal de Procedimientos Penales, por su parte, hace referencia a la delincuencia organizada, únicamente para efectos de duplicar el plazo de retención de 48 horas en los casos de delitos flagrantes o en los casos urgentes. Y establecer que los casos de "delincuencia organizada" serán aquellos "en los que tres o más personas que se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantes lucrativos a algunos de los delitos legalmente previstos en los siguientes artículos del Código Penal ...".

Entre los delitos que se prevén en dichos artículos se encuentran: terrorismo, sabotaje, evasión de presos, ataque a las vías de comunicación trata de personas, explotación de cuerpos de un menor de edad por medio de comercio carnal, violación, homicidio doloso, secuestro, robo calificado, extorsión, despojo, tortura, piratería, uso ilícito de instalaciones destinadas al tráfico aéreo, asalto en carreteras o caminos, posesión y tráfico de armas de fuego, narcotráfico, tráfico de indocumentados, "lavado de dinero", falsificación de moneda.

Es importante indicar que, al encontrarse definida la delincuencia organizada en los códigos de procedimientos penales, se identifica sólo para efectos de considerar plazos más amplios de retención por el Ministerio Público sobre presuntos responsables y no para otros fines. Tampoco se le considera como un delito por sí mismo, por lo que, en nuestro país no se puede procesar a alguien sólo por pertenecer a una organización criminal con las características señaladas, sino que sólo se le puede procesar cuando cometa un delito de los previstos como tal en la legislación penal.

Por tanto, no obstante tales inserciones a la ley, La regulación es aun insuficiente, todavía no puede afirmarse que la delincuencia organizada está debidamente atendida en el plano formal. De ahí la necesidad de su previsión en este anteproyecto de Ley Especial, en la

que se establece, por una parte, lo que se entiende por delincuencia organizada, señalándose sus rasgos característicos y, por otra, el listado anterior disminuye considerablemente, para que la ley resulte efectivamente funcional, abarcando únicamente aquellos casos que realmente constituyen problema de delincuencia organizada en la actualidad, como son terrorismo, narcotráfico, acopio y tráfico de armas, secuestro, tráfico de indocumentados, falsificación y alteración de moneda, robo de vehículos y lavado de dinero. Se entiende, por supuesto, que en el conocimiento de estos delitos también se comprenden a los delitos que tengan conexidad en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, como serían, por ejemplo, el homicidio y la portación de arma de fuego.

II.2 ESTADO DE LA DELICUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO.

Las organizaciones criminales mexicanas, relacionadas sobre todo con delitos contra la salud, se ajustan en gran medida a los patrones universales ya señalados para la delincuencia organizada. Nos encontramos, en efecto, con un crimen organizado formado en gran parte por las organizaciones para el narcotráfico, entre las cuales destacan los cárteles de Tijuana, Juárez, del Pacífico y del Golfo, de los que importantes miembros han sido ya objeto de procesos, sin que a la fecha hayan podido ser desarticulados totalmente.

Según estimaciones de la Procuraduría General de la República, los grupos narcotraficantes que operan en México tuvieron ingresos brutos en 1994 de alrededor de 30 mil millones de dólares. Lo anterior nos da una idea de las grandes ganancias y del enorme poderío económico que tienen estas organizaciones, que les permite igualmente contar con medios modernos y con mayor capacidad de operación. Lo que quiere decir que México, al igual que muchos otros países del mundo, se encuentra con frecuencia rebasado y vea amenazada la salud y seguridad de sus habitantes ante los embates de un fenómeno de gran magnitud y complejidad, como es el consumo y tráfico de drogas ilícitas que, además, ponen en riesgo la seguridad nacional.

Los hechos muestran que durante los últimos años, los "ajustes" de cuentas y la disputa entre cárteles para controlar la ruta del Pacífico han ocasionado más de 170 muertes. A eso habrá que agregar las que se dan en enfrentamientos con los cuerpos de seguridad pública tanto federales como locales, los que han sufrido bajas muy considerables y lamentables.

Por otro lado, se han decomisado grandes arsenales de armas de diferentes calibres. Informes de las 39 zonas militares indican que existe un promedio de 60 armas decomisadas

diariamente en todo el país, además de los aseguramientos que realiza la Policía Judicial Federal.

Por lo que se refiere a los secuestros, algunos analistas han calculado que entre julio de 1988 y abril de 1994 se cometieron cerca de 800 secuestros de empresarios y otras personalidades, en todo el territorio nacional. Por supuesto que los datos reales son mayores ya que muchos familiares de las víctimas prefieren no reportarlos a la policía. En muchos casos el modo de operación parece responder a un patrón de comportamiento.

Los robos de vehículos se presentan constantemente en las grandes ciudades de nuestro país: respecto de este ilícito se observa la existencia de bandas cada vez más organizadas para su comisión, la que en los últimos han alcanzado un enorme incremento, constituyendo una de las importantes fuentes de ingreso de organizaciones criminales.

Por otra parte es ineludible aceptar que el avance de la delincuencia organizada está relacionado con la corrupción de los cuerpos de seguridad pública a tal grado, que en las tragedias más lamentables de los últimos meses, o como se constató con la detención de Jesús Héctor Salazar (a) "El Güero Palma", jefe del "Cártel de Sinaloa", se han vinculado a policías o expolicías, habiéndose ejercitado acción penal en contra de miembros o exmiembros de esas corporaciones.

II. 3 DIFUNDIDAD INSTITUCIONAL DE REACCIÓN CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Ahora bien, por lo que hace a los medios de reacción contra la delincuencia organizada, debe aceptarse que hasta ahora no existe en México una política criminal integral para enfrentarla; una política que comprende desde la prevención general hasta la readaptación social, pasando por la procuración y la impartición de justicia, y que se base en criterios uniformes. Siempre se han aplicado políticas aisladas, desvinculadas unas de otras, sin conexión de rumbos y de criterios, por ello, aunque aisladamente han parecido adecuadas, han resultado finalmente infuncionales.

Las instituciones encargadas del combate a la delincuencia organizada padecen de los problemas identificados en lo general para la seguridad pública, pudiendo destacarse por su importancia respecto de este tema la falta de especialización (aunque no debe desconocerse el esfuerzo importante que para el caso del narcotráfico se ha hecho con la creación del CENDRO e INCD), la impunidad, la falta de profesionalismo de sus integrantes, la corrupción, la falta de coordinación y corresponsabilidad, y la falta de un sistema nacional de información.

A este respecto, cabe notar que buena parte de la ineficiencia institucional en esta materia se debe a la existencia de un marco legal relativamente rígido, que impide a las instituciones actuar con flexibilidad y eficacia contra un adversario dinámico y cada vez más eficiente.

Aunado a lo anterior, se debe admitir que La lucha contra la delincuencia organizada es dispersa, toda vez que tanto la Federación como cada uno de los Estados es competente para enfrentarla en el ámbito de sus atribuciones sin que entre ellos exista coordinación. Recientemente se ha comenzado a fortalecer un esquema de coordinación nacional en la materia, a raíz de la reforma al artículo 119 constitucional y que ha encontrado su expresión importante en la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México.

Nuevas posibilidades en el campo institucional se abren con las recientes reformas a los artículos 21 y 73 constitucionales en materia de seguridad pública, de la cual se desprende la nueva ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional, de Seguridad Pública, recientemente expedida por el Congreso de la Unión, en la que, como su nombre lo indica, se prevén las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios en esta materia y que han motivado ya la instalación del Consejo Nacional, de Seguridad Pública el pasado 7 de marzo de 1996.

11.4 NECESIDAD DE NUEVAS ESTRATEGIAS

La corresponsabilidad en la lucha contra el fenómeno de la delincuencia organizada implica la acción de todas las dependencias del Ejecutivo Federal particularmente las que se integran en el marco del Programa Sectorial de Combate al Crimen Organizado o el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, que desarrollan fundamentalmente acciones de prevención general, la que también implica una mayor corresponsabilidad a nivel municipal y estatal.

Debe insistirse que en esta clase de lucha requiere de flujos de información y líneas de decisión y acción muy ágiles, si se quiere ser eficiente. De ahí que resulte necesario, por una parte, asumir preferentemente esquemas de centralización de mandos y operaciones, como se ha venido haciendo últimamente en los casos más graves, tales como los importantes homicidios que han ocupado la atención nacional y algunos secuestros, mediante la atracción federal, en los que se ha adivido su vinculación a delitos de este orden (posesión de armas de fuego prohibidas, narcotráfico etc.). Esta salida por supuesto no siempre es aplicable, o bien, su aplicación resulta cuestionada, sin embargo, ante este tipo de fenómenos resulta indispensable.

Por lo anterior, es necesaria la federalización de la lucha contra la delincuencia organizada, matizando dicha competencia, para aquellos casos en que delitos como el secuestro y el robo de vehículos se cometa por una organización delictiva y el Ministerio Público Federal ejerza la facultad de atracción, a fin de que no se acuse a la medida como centralista. Se debe, pues, respetar a la competencia estatal en esta materia, sobre todo cuando la organización criminal sólo afecta a su ámbito material y territorial.

Debe recordarse que la delincuencia organizada atenta contra los principios básicos de la vida comunitaria y de la esencia estatal, generando descomposición social e inestabilidad política. Lo anterior debilita el Estado de Derecho y la capacidad efectiva de las instituciones públicas para defender los derechos fundamentales del ser humano. Por tal razón, resulta incontestable que no puede tratarse igual a las personas que cometen delitos ocasionales por razones de orden pasional, circunstancial, de apremio económico, etc., que a quienes cotidianamente asumen patrones de conducta profesional para atentar contra el Estado y la Sociedad. Por ello, la lucha eficiente contra la delincuencia organizada es un presupuesto necesario para fortalecer al Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos en México.

Como se expresa más adelante, la experiencia internacional demuestra que los Estados Democráticos o en plena consolidación democrática, como los Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia, España y Colombia, han tenido que asumir una regla reglamentación especial para enfrentar a la delincuencia organizada, con objeto de garantizar su viabilidad como Estado y de asegurar el desarrollo material y moral de sus pueblos, México como Estado Democrático y de Derecho que es, y que igualmente enfrenta dicho problema, tendrá que hacer lo propio para consolidar su esencia y estar en mayores posibilidades de cumplir con las altas misiones que el pueblo le ha encomendado.

La especialidad de que debe estar revestido el combate a este fenómeno criminal , dadas sus características, exige considerar nuevas alternativas político criminales, que posibiliten una actuación más eficaz de los órganos que tienen la función de investigarlo, perseguirlo, y juzgarlo, algunas de estas alternativas, por supuesto diferentes a las tradicionalmente aplicadas, seguramente implicarán ciertas excepciones a la aplicación general. de algunas de las garantías individuales, ya que en el esquema actual resulta prácticamente imposible con estas restricciones el desmembramiento de las organizaciones y sólo se pueden obtener resultados parciales respecto de la investigación de delitos concretos, con efectos para personas en lo particular. Pero en la aplicación de esas medidas de excepción, se procurará que ellas estén siempre estrictamente controladas por el Poder Judicial Federal.

Así pues, es necesario considerar la conveniencia de intervenir comunicaciones privadas e investigar electrónicamente la privacidad de los sujetos sospechosos de participar en la delincuencia organizada, siempre y cuando medie la autorización de un Juez Federal, que certifique la sustentación racional, de los indicios con que cuenta la investigación, a fin de evitar la aplicación indiscriminada de esta medida. Asimismo, es necesario dotar de validez procesal a las pruebas que se obtengan por esta vía.

En cuanto a las diligencias de cateo, en algunos países se autoriza su práctica por la propia autoridad que lleva el control de la investigación, independientemente de si ello es urgente o no. En nuestro sistema penal esto no resulta admisible, porque el artículo 16 constitucional claramente establece en nuestro sistema que el cateo sólo puede llevarse a cabo por orden de autoridad judicial. Sin embargo, ante la aparición y desarrollo de un moderno fenómeno de criminalidad, surge la necesidad de analizar la conveniencia de facultar a la autoridad investigadora para ordenar dichas diligencias en casos urgentes, debiendo establecer que las pruebas obtenidas sólo serán válidas si la diligencia es ratificada posteriormente por autoridad judicial, tal y como sucede hoy con las detenciones en estas hipótesis. Cuestión que, si bien se excluyó de la iniciativa su referencia expresa, se pone a la consideración de los Legisladores para su análisis.

Aún cuando también se recomienda por la legislación comparada el uso de retenciones por mayores plazos de los presuntos responsables, para asegurar que otros miembros de la organización criminal no se comuniquen con el detenido durante la retención, y facilitar su captura, la iniciativa considero oportuno no adoptar por ahora dicha medida y, en cambio, si hacer uso del arraigo domiciliario ya previsto en los códigos de procedimientos penales ampliando solamente su duración con autorización judicial.

Una de las fórmulas para atacar a las organizaciones criminales es afectando uno de sus instrumentos operativos fundamentales, que es su capacidad económica. De ahí la necesidad de asegurar y decomisar todos los bienes de una persona que sea sentenciada por pertenecer o cometer delitos dentro de la delincuencia organizada.

Se sugiere, asimismo, como más adelante se podrá observar, la adopción de otras medidas, como son: aumento de los plazos para la prescripción; medidas cautelares durante la prisión preventiva; remisión parcial o total de la pena; sistema de recompensas por información validada y efectiva; protección a testigos claves, a investigadores y jueces; reserva de identidad, entre otras.

III. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Para la elaboración del anteproyecto de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, se estimó incluíble tomar en cuenta la experiencia internacional, dadas las características de este tipo de delincuencia y la eficacia que ciertas medidas político-criminales han tenido en este ámbito.

III.1 Internacionalización de la delincuencia organizada.

Los medios modernos de transporte, comunicaciones y transferencia de fondos y valores, han favorecido la internacionalización cada vez mayor de la delincuencia organizada. Esta tendencia se ve alentada por el limitado alcance geográfico de las leyes nacionales y de las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley, a la que se suman los conflictos entre las leyes nacionales y los anticuados procedimientos internacionales de obtención de pruebas y detención de delincuentes.

Las organizaciones delictivas aprovechan en forma regular prácticamente todos los aspectos de los adelantos científicos y tecnológicos para colaborar a través de las fronteras nacionales e idear estrategias mundiales que ningún Estado puede contrarrestar por sí solo.

III.2 Programa contra la delincuencia organizada a nivel internacional.

De ahí que, a nivel internacional, los programas en contra de la delincuencia organizada se han enfocado a la consecución de una estructura estatal reforzada y especializada para el combate, basada en la recopilación permanente y minuciosa de información orientada a desorganizar y dismantelar a las organizaciones criminales, superando así la estrategia de concentrar esfuerzos de investigaciones concretas por cada delito que éstas cometen.

Este es el caso, por ejemplo del Buró Federal de Investigaciones, que en su Programa sobre Crimen Organizado y Drogas, concentra sus recursos de investigación en un enfoque basado en la organización e impulsando por la inteligencia. Las investigaciones abarcan una gama de actividades que involucren el "lavado de dinero" y su circulación, conduciendo al decomiso y a la confiscación de bienes y ganancias provenientes de actividades ilegales.

Este programa aprovecha las habilidades y conocimientos en investigaciones complejas y a largo plazo, con técnicas sofisticadas, tales con la vigilancia electrónica, operaciones encubiertas, fuentes confidenciales, colaboración de miembros de las

organizaciones criminales y posibilidad de concederles inmunidad; asimismo, equipos tecnológicos complejos admisión como prueba de las grabaciones telefónicas realizadas con autorización judicial, entre otras. Medidas similares se observan, también, en Italia, Francia, España y Colombia.

La organización de las Naciones Unidas, en diferentes foros, ha reiterado la necesidad de dotar de facultades suficientes a los órganos encargados de hacer cumplir la ley con objeto de aumentar su eficiencia, sin menoscabo de la salvaguarda de los derechos humanos, y de establecer métodos de vigilancia basados en las telecomunicaciones y en la electrónica y poner en práctica nuevos métodos para "seguir el rastro del dinero". También hace énfasis en el intercambio de información entre Estados y en la actualización de leyes para el establecimiento de barreras más sólidas entre los mercados financieros legales y el mercado de capitales ilegalmente adquiridos, así como en la celebración de acuerdos de cooperación aplicables al financiamiento extranjero y a las operaciones que entrañen transferencias electrónicas internacionales de fondos. Recomienda, también, prestar una atención prioritaria a la asistencia mutua, al traslado de actuaciones penales y a la ejecución de sentencias penales y procedimientos de extradición.

La experiencia internacional muestra, también, acciones que han probado su eficacia, las que se aplican con respeto a un marco legal y a los derechos humanos, como son:

- a) Plazos de retención ante el Ministerio Público (o equivalente) más largos con incomunicación.
- b) Confiscación de bienes en caso de sentencia condenatoria.
- c) Estrategia premial (recompensas por colaboración).
- d) Perdón total o parcial por colaboración de miembros de organizaciones criminales.
- e) Protección a testigos, con reserva sobre su identidad hasta el momento procesal oportuno, y a Jueces y Agentes del Ministerio Público (o equivalentes).
- f) "Tolerancia al delito" (entregas vigiladas).
- g) Investigación electrónica de la privacidad.
- h) Cateos administrativos en casos urgentes, con ratificación judicial, entre otros.

Estas medidas se han adoptado, por ejemplo, en los Estados Unidos, Reino Unido, España, Francia, Italia, Colombia, entre otros.

Algunas de las experiencias fueron directamente constatadas por la delegación parlamentaria, compuesta por Senadores de la República y Diputados Federales de los diferentes partidos políticos, así como por funcionarios de la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quienes en 1995 realizaron una visita de trabajo a las más importantes dependencias del sistema de justicia penal encargadas de la lucha contra la delincuencia organizada en Colombia, Estados Unidos, Francia, Italia y España; Experiencias que, sin duda, refuerzan las ideas que en México se venían planteando en torno a las medidas adoptadas por la presente iniciativa de Ley.

Sobre el particular, debe recordarse que México suscribió en 1989 la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, aprobada en Viena, Austria, el 19 de diciembre de 1988, conocida como la Convención de Viena, la que fue aprobada por el Senado de la República el 30 de noviembre de 1989, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1990, adquiriendo así el rango de Ley Suprema de la Unión, como se dispone en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme a dicho instrumento jurídico internacional, las partes firmantes adoptarán las medidas necesarias para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que tengan una dimensión internacional. La propia Convención establece una serie de criterios sobre los delitos y sanciones, así como con relación a ciertas medidas como el decomiso, entrega vigilada, etc., que deben ser adoptadas en las legislaciones de los países que la suscribieron.

La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de noviembre de 1996.

A fines de abril del 2002 el Presidente de la República envió al Poder Legislativo una iniciativa de Ley para que esta Unidad Especializada en Delincuencia Organizada se convierta en Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, así como para crear otras sub-procuradurías.

d) SERVICIOS PERICIALES.

Los servicios periciales, fundamentales para toda investigación policíaca, en el ámbito federal encuentran su fundamento jurídico en los siguientes ordenamientos:

-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 19: "Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

I. Directos, y por lo mismo se integran a la institución:

- a) La Policía Judicial Federal;
- b) Los Servicios Periciales..."

-Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 25:
"Al frente de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Coordinar y supervisar el funcionamiento de los Servicios Periciales de la Procuraduría;

II. Auxiliar al Ministerio Público de la Federación en la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas tendentes a la acreditación de los elementos del tipo penal y de la probable responsabilidad;

III. Emitir los criterios que deben observar los peritajes, así como proceder a la formulación de los mismos, a requerimiento de la autoridad competente, dentro del marco de la autonomía técnica de estos servicios;

IV. Dirigir el laboratorio Central de Servicios Periciales;

V. Operar los bancos de datos criminalísticos de la Procuraduría que se integren al Sistema Nacional de Seguridad Pública, especialmente los de identificación dactiloscópica y fotográfica, así como todos los necesarios para la investigación;

VI. Coordinarse con la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal para la elaboración y actualización de las guías y manuales para la formulación de dictámenes periciales;

VII. Proponer el equipo adecuado para el desarrollo de los Servicios Periciales y promover la cooperación en la materia con las Procuradurías Estatales, del Distrito Federal, así como con otras instituciones;

VIII. Proponer la capacitación y actualización científico técnica del personal especializado en materia pericial y criminalística, ante el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales;

IX. Planear la evolución de los Servicios Periciales en coordinación con la unidad administrativa que el Procurador designe, así como autorizar las propuestas sobre adquisición de nuevos equipos para los Servicios Periciales, y

X. Supervisar que los dictámenes periciales cumplan con las normas.”

E. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

a) Art. 30 bis de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:**

“A la secretaría de seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

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

III. Presidir el Consejo Nacional de seguridad Pública;

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

V. Proponer al consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente

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

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

XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional ⁽⁴⁰⁾

(40) se refiere al intercambio de reos extranjeros por nacionales y viceversa

XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos, y

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

b) . LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Conforme al Art. 30 bis, Fracción X a la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde organizar, dirigir, administrar la Policía Federal Preventiva (PFP), así como garantizar el desempeño honesto de su personal, y aplicar su régimen disciplinario.

Cabe aclarar que siempre ha existido policía federal preventiva ya que varias dependencias de la Administración Pública Federal contaban con su policía preventiva, por ejemplo: la Policía Federal de Caminos pertenecía a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Policía Fiscal Federal, pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Policía de Migración pertenecía a la Secretaría de Gobernación; y así se pueden mencionar más, forestal, sanitaria, etc, y tal vez es más recomendable que cada dependencia contara con su policía preventiva necesaria, ya que les permitiría especializarse en sus funciones específicas de acuerdo a la dependencia de que se trate.

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1999) Su reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril del dos mil

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.

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.

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 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;
- 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 en 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 establecidas;

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 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 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, 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;

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

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

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.

c). RECLUSORIOS FEDERALES (CUSTODIOS).

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública:

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

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

- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos.

4. DISTRITO FEDERAL

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (publicada en el diario Oficial de la federación el día 19 de julio de 1993)

A). ARTÍCULO 5º La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

a) I. LA POLICÍA PREVENTIVA, con todas las unidades y agrupamientos que prevenga su reglamento, y

II.- La Policía complementaria que estará integrada por la Policía Auxiliar la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

ARTÍCULO 2º.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto:

I. Mantener el orden público.

II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;

III Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;

IV. Colaborar en la investigación y persecución de delitos, y

V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

b) POLICÍA COMPLEMENTARIA

La Policía Auxiliar y la Policía Bancaria Industrial presta servicios de vigilancia a particulares que contratan sus servicios, el problema de estas corporaciones es que nunca ha estado clara su naturaleza jurídica, y que la Ley mencionada marca en su artículo 6º: "La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.

Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria deberán enterarse en la Tesorería del Departamento". Pero no se les considera elementos dependientes del Gobierno del Distrito Federal".

B). PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

a) POLICÍA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (publicada en el diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 1996)

ARTÍCULO 1. Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 16.- La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución...

ARTÍCULO 23.- Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal:

I. La Policía Judicial, y

II. Los Servicios Periciales.

ARTÍCULO 24. La Policía Judicial. Actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común.

Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1999)

ARTÍCULO 75.- La Jefatura General de la Policía Judicial del Distrito Federal integrará y organizará la policía que auxiliará directamente al Ministerio Público en la investigación y

persecución de los delitos de acuerdo con lo establecido en los artículos 21, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23, fracción primera de la de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Su titular será Jefe General de la Policía Judicial y contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Estado Mayor de la Policía Judicial;
- II. Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Centrales.
- III. Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías desconcentradas.
- IV. Las demás que el Procurador determine.

Artículo 76.- El Jefe General de la Policía Judicial, ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

I. Designar, con base en los concursos que para tal efecto se convoquen, al Coordinador de los servicios de la Policía Judicial ante las Agencias Investigadoras del Ministerio Público;

II. Participar en la elaboración de los proyectos de normas generales que regulen la actuación de los agentes de la Policía Judicial, tanto de aquellos que estuvieren adscritos directamente a esta Jefatura General, como de aquellos que estuvieren adscritos a las Fiscalías Centrales de Investigación o a las Fiscalías Desconcentradas de Investigación;

III. Dictar las medidas idóneas para que las investigaciones se lleven a cabo bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, así como para que los agentes de la Policía Judicial sigan métodos científicos que garanticen el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos a su cargo;

IV. Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión reaprehensión y catco que emitan los órganos jurisdiccionales, y las de detención a las que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 Constitucional y poner al detenido inmediatamente a disposición de la autoridad jurisdiccional en los términos del artículo 16 precitado, siendo corresponsables los agentes comisionados de su cumplimiento con el agente del Ministerio Público titular de la unidad de investigación;

V. Instruir a los agentes de la Policía Judicial sobre las acciones que les ordene el Ministerio Público para la debida investigación de los delitos y, en su caso, para acreditar la probable responsabilidad del indiciado;

VI. Llevar a cabo con los agentes de la Policía Judicial que le estén adscritos y en auxilio del Ministerio Público, las investigaciones de hechos delictivos de especial importancia o gravedad, en los términos de las instrucciones que al efecto emita el Procurador;

VII. Establecer el enlace y la coordinación con las autoridades de la Policía Judicial Federal y con la Policía Judicial de las demás entidades federativas de la República, así como para lograr una comunicación directa y eficaz con aquéllas para la mejor procuración de justicia en los términos de las bases, convenios y demás instrumentos de colaboración que al efecto se celebren;

VIII. Vigilar que durante el desarrollo de las investigaciones, los agentes de la Policía Judicial se apeguen a los principios de actuación que establecen la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y las demás disposiciones aplicables;

IX. Operar una base de datos para el adecuado control de las investigaciones realizadas, registro de bienes recuperados, pruebas recabadas y custodia de objetos;

X. Planear, coordinar y dirigir la operación de un grupo de agentes de la policía judicial, desatinados a la reacción inmediata para atender situaciones de emergencia o de gravedad, de conformidad con las instrucciones que emita el Procurador;

XI. Coordinar el servicio de seguridad a las personas, prestado por los agentes de la Policía Judicial, en los términos de las instrucciones que al efecto emita el Procurador;

XII. Vigilar que se atiendan de inmediato las llamadas de auxilio de la comunidad;

XIII. Llevar el control de radio de la guardia de agentes y del personal de la Policía Judicial en cuanto a los servicios que presta, así como canalizar a las instancias permanentes a la información respectiva;

XIV. Mantener la disciplina entre los agentes de la Policía Judicial imponiendo las medidas necesarias para tal efecto, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a diversas unidades administrativas;

XV. Informar a la unidad administrativa competente, las irregularidades en que incurran los agentes de la Policía Judicial en el desempeño de sus funciones, así como sobre los hechos delictivos en que puedan estar involucrados y que fuere de su conocimiento;

XVI. Mantener comunicación permanente con el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial para el desarrollo de las funciones encomendadas a este órgano por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y otras disposiciones aplicables y apoyarlo para el eficaz cumplimiento de las mismas, y

XVII. Formular la relación de agentes de la Policía Judicial que se haya; hecho merecedores a condecoraciones, estímulos y recompensas, en los términos de las disposiciones aplicables.

b) SERVICIOS PERICIALES.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 23, los menciona como auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal.

En el reglamento de la ley mencionada, en su artículo 77, se menciona a la Coordinación General de Servicios Periciales a la cual se le adjudican las siguientes atribuciones:

- Diseñar y establecer los criterios y lineamientos a que deben apegarse la presentación y formulación de los dictámenes e informes de las diversas especialidades periciales;

- Diseñar los mecanismos, procedimientos y programas de supervisión y seguimiento de las actividades que realicen los peritos adscritos a la Procuraduría;

- Evaluar y controlar la intervención de los peritos volantes en las diversas especialidades;

- Atender las peticiones de servicios periciales que formulen el Ministerio Público y canalizarlas, para su atención, a los titulares de las diversas especialidades;

- Establecer los mecanismos y procedimientos de registro y control de atención a las peticiones de servicios periciales formuladas por los agentes del Ministerio Público, así como elaborar los informes y estadísticas correspondientes;

- Establecer y operar un sistema de supervisión permanente del personal técnico científico de las diversas especialidades periciales, a efecto de garantizar que cumplan y observen las normas jurídico administrativas vigentes en la materia;

- Proponer a sus superiores jerárquicos la habilitación de peritos cuando la Procuraduría no cuente con especialistas en una determinada disciplina, ciencia o arte que se requiera o en casos urgentes;

- Tener a su cargo el casillero de identificación criminalista, y

- Proponer a sus superiores jerárquicos programas de intercambio de experiencias, conocimientos y avances tecnológicos con las unidades de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, así como con instituciones similares del extranjero, para lograr el mejoramiento y la modernización de sus funciones.

C). RECLUSORIOS (CUSTODIOS)

Dependen del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con la Ley de ejecución de sanciones penales para el distrito federal publicada en el Diario Oficial de la federación el día 30 de septiembre de 1999.

ARTÍCULO 127 del reglamento de reclusorios y centros de readaptación social de distrito federal;

"El cuerpo de seguridad y custodia estará organizando jerárquicamente y disciplinariamente conforme al objeto de sus funciones, las que realizará de acuerdo al manual correspondiente.

Los puntos de vigilancia no serán exclusivos, el personal de custodia deberá rotarse periódicamente sin excepción alguna por las diferentes áreas.

En el interior del establecimiento el personal de custodia no deberá estar armado, salvo caso de emergencia grave."

D). SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Artículo 67.- Corresponde al Estado la normalidad y control de los Servicios Privados de Seguridad.

Artículo 68.- Para los efectos de La presente Ley, los servicios privados de seguridad solamente podrán prestarse en las siguientes modalidades:

- I. Protección y vigilancia de personas o bienes fuera de las áreas públicas;
- II. Traslado y custodia de fondos y valores, y
- III. Investigaciones encaminadas a proporcionar informes sobre los antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas.

5. NIVEL LOCAL O ESTATAL.

A) GENERAL (REGULACIÓN CONSTITUCIONAL)

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema Nacional de Seguridad Pública todos los estados deben tener una organización similar en materia de Seguridad Pública, por lo que, como muestra analizaremos las instituciones policíacas en el Estado de México.

B) ESTADO DE MÉXICO

En el Estado de México existen las siguientes Corporaciones Policifacas a nivel local:

- Policía Estatal Preventiva.
- Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial Bancaria Comercial y Urbana del Valle Cuautitlán Texcoco y del Valle de Toluca o también denominada Policía Industrial Bancaria.
- Cuerpo de Vigilantes o Policía Auxiliar del Estado de México.
- Servicios de Seguridad Privada prestado por múltiples empresas.
- Policía Judicial del Estado de México.

a) POLICÍA ESTATAL PREVENTIVA.

LEY DE SEGURIDAD PUBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO (Publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el día 9 de marzo de 1999)

ARTÍCULO 14.- Son atribuciones de los miembros de los cuerpos preventivo de seguridad pública estatal, en el ejercicio de su función:

- I. Prevenir la comisión de faltas administrativas y de delitos;
- II. Salvaguardar la vida, la integridad, bienes y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del Estado;
- III. Cumplir las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con la aplicación de las disposiciones de la ley de la materia y demás disposiciones aplicables;
- IV. Auxiliar a la población, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas;
- V. Detener y remitir al Ministerio Público a las personas en casos de delito flagrante; y
- VI. Cumplir y hacer cumplir esta ley, sus disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos legales relativos a la policía preventiva.

ARTÍCULO 30.- Los cuerpos preventivos de seguridad pública son los siguientes:

1. El Cuerpo Preventiva de Seguridad Pública Estatal, cuyos miembros se denominarán **POLICÍAS PREVENTIVOS ESTATALES** y operarán en todo el territorio del Estado:

ARTÍCULO 32.- El cuerpo preventivo de seguridad pública estatal, a fin de hacer más eficientes sus acciones, podrá organizarse en unidades orgánicas y agnupamientos especializados.

b) y c) POLICÍA INDUSTRIAL Y POLICÍA AUXILIAR.

Estas corporaciones como en el Distrito Federal y en todos los estados no tienen una naturaleza jurídica definida y por tanto tienen los mismos problemas.

En la ley en análisis únicamente se mencionan en un artículo:

ARTÍCULO 39.- Como auxiliares de la seguridad pública existirán los Cuerpos de Guardias de seguridad y los de vigilantes, que se regirán por sus propios ordenamientos en lo que no se opongan a esta ley y demás ordenamientos legales aplicables en la materia.

d) SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

El artículo 63 de la ley mencionada menciona los requisitos que deben cubrir las personas físicas y morales que soliciten autorización para la prestación de servicios de seguridad privada dentro del territorio del Estado.

ARTÍCULO 154.- La autorización para la prestación de servicios de seguridad privada, dentro del territorio del Estado se otorgará, cuando no se ponga en riesgo el interés público, a mexicanos o a sociedades mercantiles integradas por éstos, constituidas conforme a las leyes del país y que cuenten con domicilio legal, social y fiscal en la entidad.

ARTÍCULO 155.- Los servicios de seguridad privada son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus prestadores coadyuvarán con las autoridades de seguridad pública en los casos de

urgencia, siniestro, desastre o cuando así lo soliciten las autoridades estatales o municipales. Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que correspondan a las autoridades de seguridad pública estatal o municipal.

ARTÍCULO 162.- Los servicios de seguridad- privada podrán consistir en:

- I.- Protección y vigilancia de personas o bienes muebles e inmuebles en áreas privadas; y
- II. Custodia y traslado de fondos y valores.

e) PROCURADURÍA GENERAL DE LA JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO

POLICÍA JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO (Publicada en la Gaceta del Gobierno el 10 de abril de 1996)

ARTÍCULO 19.- El personal integrante de la Policía Judicial investigará los delitos y estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

ARTÍCULO 22.- Son atribuciones de la Policía Judicial, las siguientes:

I. Investigar los delitos del fuero común, cometidos dentro del territorio del Estado, bajo la autoridad y mando directo o inmediato del ministerio público;

II. Cumplir las órdenes de aprehensión, detención, comparecencia y presentación que sean emitidas por las autoridades del Poder Judicial y del Ministerio Público del Estado;

III. Participar en las tareas de ejecución de la política criminal del Estado, y en el combate a la delincuencia, en términos de lo dispuesto en esta Ley y en su reglamento; y

IV. Colaborar en operativos con otras corporaciones policiales y otorgarles el apoyo que conforme a derecho proceda y de acuerdo con los convenios que para este efecto se celebren.

SERVICIOS PERICIALES.

Los servicios periciales del Estado de México encuentran su fundamento jurídico en el artículo 29 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y en el artículo 34 de su reglamento.

Las atribuciones de la Dirección General de Servicios Periciales son:

- Coordinar, controlar y vigilar la actividad de los peritos en el cumplimiento de las órdenes que legalmente reciban de las autoridades del Poder Judicial y del Ministerio Público del Estado;

- Asignar a los peritos correspondientes las órdenes mencionadas en la fracción anterior y vigilar su cabal cumplimiento;

- Proponer al Procurador la emisión de los manuales y circulares administrativos que requiera la actuación del personal a su cargo;

- Organizar en coordinación con la Dirección General de Política Criminal y Combate a la Delincuencia el Sistema Estatal de Estadística e Identificación Criminal, y

- Las demás que se le señalen en esta ley, su reglamento y otras disposiciones legales.

f) RECLUSORIOS (CUSTODIOS).

De conformidad con la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de Libertad del Estado de México, dependen de la Dirección General de Prevención y Readaptación social (Art. 6).

La mencionada ley en su artículo 10 señala: " La Dirección General de Prevención y Readaptación Social tendrá las siguientes atribuciones.

Fracción XIII. Seleccionar y capacitar al personal de los centros en todos los niveles, toniando como base su aptitud, vocación y antecedentes personales, previamente a la toma de posesión del cargo durante el desempeño del mismo."

Y en su artículo 9 menciona: " Todos los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado, están obligados a prestar el auxilio y el apoyo necesario a la Dirección General de Prevención y Readaptación social, en el cumplimiento de sus determinaciones en materia de ejecución de penas privativas y restrictivas de la libertad.

Los centros estarán a cargo de un director y del personal administrativo y de vigilancia necesarios para su funcionamiento y en base al presupuesto de que dispongan, (artículo 27).

En las secciones de los centros destinadas a mujeres el personal de vigilancia será femenino, (artículo 29).

El orden y la disciplina se impondrán con firmeza, teniendo en cuenta que la seguridad de los centros se mantendrá técnicamente como producto de una buena organización, científica y humanitaria, ajena a cualquier principio de represión. El uso de la fuerza sólo podrá emplearse en la medida estricta y necesaria para repeler agresiones violentas que pongan en peligro la integridad física de cualquier persona dentro del establecimiento, o se altere el orden o la seguridad del mismo.(artículo 75).

6. NIVEL MUNICIPAL.

A) GENERAL, REGULACIÓN CONSTITUCIONAL...

De conformidad con el artículo 115 Constitucional Fracción II, el servicio público de seguridad Pública es de competencia municipal, por lo tanto todos los municipios deben contar con una Policía Preventiva Municipal. Como modelo se analizará a la Policía Preventiva Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez, Méx.

B) MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MEX.

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO (Publicada en la Gaceta del Gobierno el día 9 de marzo de 1999)

ARTÍCULO 30.- Los cuerpos preventivos de seguridad pública son los siguientes:

- I.
- II. Los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública Municipal, cuyos miembros se denominarán **POLICIAS PREVENTIVOS MUNICIPALES** y operarán en el territorio del municipio que corresponda.

ARTÍCULO 19.- Son atribuciones de los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal en el ejercicio de su función:

- I. Salvaguardar la vida, la integridad, los derechos y bienes de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del municipio, con estricto apego a la protección de los derechos humanos.
- II. Prevenir la comisión de faltas administrativas y de delitos:
- III. Cumplir las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con la aplicación de las disposiciones de la ley de la materia y demás disposiciones legales;
- IV. Auxiliar a la población y a las autoridades judiciales y administrativas;
- V. Detener y remitir sin demora al Ministerio Público a las personas en caso de delito flagrante;
y
- VI. Cumplir y hacer cumplir esta ley, sus disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos legales relativos a la seguridad pública municipal.

BANDO MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MEX. 5 DE FEBRERO DEL 2000.

(publicado en la Gaceta Municipal el 3 de marzo del 2000)

ARTÍCULO 80.- El Municipio tiene a su cargo la prestación, explotación, Administración y Conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

I.-

IX. Seguridad Pública y Tránsito.

ARTÍCULO 88.- El servicio de seguridad pública tiene por objeto asegurar el pleno goce de las garantías individuales y sociales, la paz, la tranquilidad y el orden público, así como prevenir la comisión de delitos y la violación de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

ARTÍCULO 90.- El Cuerpo de Seguridad Pública Municipal se integrará y regirá conforme al Reglamento Municipal respectivo que expida el Ayuntamiento.

ARTÍCULO 112.- Dentro del territorio municipal, la prestación del servicio de Tránsito corresponde al Ayuntamiento, en términos de los convenios celebrados o que se celebren con la Autoridad Estatal.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO MUNICIPAL (Publicado en la Gaceta Municipal el día 25/FEB/00)

ARTÍCULO 4.- Para el despacho de los asuntos que le corresponden, la Dirección contará con las unidades administrativas y cuerpos policiales siguientes:

- I.- Dirección General.
- II. Subdirección de Administración y Servicios Facultativos.
- III. Subdirección de Seguridad Pública.
- IV. Subdirección de Tránsito Municipal.

De lo anterior se concluye que en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Méx. que los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública son:

- a) POLICÍA PREVENTIVO
- b) POLICÍA DE TRANSITO, Y
- c) POLICIA FACULTATIVO.

a) POLICÍA PREVENTIVA

ARTICULO 26- El cuerpo preventivo de seguridad pública se regirá por lo dispuesto en su propio reglamento y sus miembros serán denominados policías preventivos.

ARTÍCULO 27.- Corresponde a los policías preventivos, en el ejercicio de su función:

I. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamento, bando municipal y demás disposiciones legales y administrativas aplicables;

II. Prevenir la comisión de delitos, infracciones y la realización de conductas ilícitas;

III. Cumplir con lo dispuesto en el reglamento de los cuerpos de policía del Municipio.

IV. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a su persona, bienes y derechos:

V. Remitir ante el Ministerio Público a las personas en caso de flagrante delito:

VI. Cumplir las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con el cumplimiento de sus deberes y de conformidad con la a disposiciones normativas aplicables:

VII. Conocer y cumplir las leyes, el Bando Municipal, los reglamentos y demás disposiciones normativas aplicables, y

VIII. las demás que resulten necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones, así como las que señalen sus reglamentos y demás disposiciones normativas aplicables.

b) POLICÍA DE TRÁNSITO

ARTÍCULO 28.- El cuerpo de tránsito es el encargado de vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de tránsito.

ARTÍCULO 29.- El Cuerpo de Tránsito se regirá por lo dispuesto en su propio reglamento y sus miembros serán denominados Policías de tránsito.

ARTÍCULO 30.- Corresponde a los policías de Tránsito, en el ejercicio de sus funciones:

I. Levantar las boletas de infracción por violación a los ordenamientos de tránsito, absteniéndose de anedrentar, extorsionar, injuriar, amenazar o denigrar al infractor;

II. Amonestar a los peatones que no respeten las señales de tránsito;

III. Detener y remitir a disposición del Ministerio público a los conductores de vehículos que presumiblemente manejen en estado de ebriedad o bajo el efecto de drogas enervantes, a los que hubiesen cometido hechos configurativos de delito.

IV. Realizar las acciones pertinentes para agilizar el tránsito vehicular.

V. Detener y remitir al depósito más cercano, a los vehículos cuyos conductores se liagan acreedores a dicha sanción, en términos del reglamento aplicable;

VI. Solicitar el auxilio del servicio autorizado de grúas para retirar de la vía pública vehículos u objetos que requieran de este servicio, y

VII. En general, cumplir y hacer cumplir las disposiciones administrativas en materia de tránsito.

c) POLICÍA FACULTATIVA.

El reglamento que estamos anulando no menciona, tan detalladamente a esta policía como el reglamento al que abrogó por lo que vamos a tomar lo que menciona el reglamento anterior para describir las atribuciones de esta policía en el Municipio de Naucalpan.

Esta policía presta servicios equivalentes a los que presta la Policía Industrial y la Policía Auxiliar sin los problemas que tienen esas corporaciones, ya que aquí los miembros que la conforman son policías municipales con el mismo sueldo y prestaciones y pertenecen a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de pleno derecho. El Gobierno municipal no los desconoce como pasa con las policías Industrial y Auxiliar.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL (abrogado)

ARTÍCULO 34.- Son servicios facultativos de Vigilancia, los proporcionados a particulares por la Dirección General de Seguridad Pública Municipal, mediante el pago de los derechos que previene la Ley de Hacienda Municipal.

ARTÍCULO 35.- La celebración de contratos de servicios facultativos de vigilancia que firme el Ayuntamiento con particulares, deberán ser autorizados por el Presidente Municipal y firmados por el Director General de Seguridad Pública Municipal.

ARTÍCULO 37.- Las funciones del personal de la Policía Municipal forme parte de los servicios facultativos de vigilancia y seguridad serán:

I. Vigilar para prevenir daños en sus personas o en sus bienes, de quienes contraten los servicios.

II. Vigilar para prevenir incendios o siniestros que puedan afectar a quienes contraten los servicios

III. Vigilar el traslado y custodia dentro del municipio, de valores propiedad de los contratantes.

IV. Participar en el combate de incendios o siniestros que puedan afectar a quienes contratan los servicios.

V. Detener a las personas que sean sorprendidas en el momento de cometer algún acto ilícito en perjuicio de la persona, dependiente o bienes del usuario de los servicios y ponerlas de inmediato a disposición del Ministerio Público.

VI. Las demás que señale la Ley.

Antes de cerrar en definitiva este capítulo cabe aclarar que para exponer los temas de Sistema Nacional de Seguridad Pública y Delincuencia Organizada se utilizaron la Iniciativa de Ley y la Exposición de Motivos y no el texto de Miguel Acosta Romero:⁽⁴¹⁾

7. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un punto de gran importancia, Ligado a la seguridad jurídica que da la publicación de las Leyes, es la exposición de motivos. Exponer las razones que llevan a expedir una Ley es una práctica que afortunadamente se ha venido generalizando y constituye una característica de la legislación moderna, puesto que en las épocas antigua y medieval se mezclaban en el texto, el articulado de códigos y leyes, la parte dispositiva de los preceptos y las razones que los justificaban.

Cabancillas indica que la exposición de motivos es la parte preliminar de una Ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma.

Por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación, o bien cual puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político.

.....

(41) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Derivado Administrativo Especial Porrúa, 1998. Pág. 72 a 76.

La importancia de la exposición de motivos es indudable, fundamentalmente por dos razones: la primera, cuando es dada a conocer al cuerpo legislativo, ya que de ese modo se sabe cual es la intención del autor de la iniciativa y las razones que lo llevan a proponer reformas, adiciones, derogación o un nuevo ordenamiento jurídico. De este modo, los legisladores tienen mayores elementos para proceder a una discusión exhaustiva del proyecto, tanto en lo general como en lo particular.

La segunda razón es que una vez aprobada y publicada una ley, esto es, cuando ha adquirido carácter obligatorio, tanto personas a quienes va destinada, como a los estudiantes, juristas, jueces, etc., y todos aquellos que en un momento dado tendrán necesidad de interpretarla para cualquier efecto, contarán con mejores elementos para una mejor comprensión que facilitará, desde luego, su tarea interpretativa.

En consecuencia, la exposición de motivos juega un papel muy importante para resolver las dudas que pudieran surgir en el momento de aplicación de la ley al caso concreto, o bien cuando la misma es estudiada para el efecto de construir doctrina.

Con frecuencia la doctrina y los jueces de todos los países recurren al análisis del legislador, o caso más grave, "que es lo que quiso decir el legislador sacando conclusiones que van en sentido contrario del texto de los artículos, y, a mi juicio, estas interpretaciones ni son lógicas, ni son congruentes, puesto que, el llenado espíritu del legislador no existe. Ciertamente el intérprete puede atentar contra la seguridad jurídica tratando de buscar algo que no dijo el legislador, ni en el texto de los artículos, ni en la exposición de motivos.

Asimismo, no se debe confundir la exposición de motivos con la fundamentación y motivación de los actos de la autoridad legislativa.

.....

Insistimos en que, sin importar el tipo de razones que llevan a expedir nuevas leyes, o reformas y adiciones a las mismas, tales razones deben ser expresadas sucintamente en la exposición de motivos y ser dadas a conocer por los medios idóneos para que la población no solamente conozca la existencia de nuevas disposiciones jurídicas, sino también los factores que se tomaron en cuenta para establecerlas.

.....

Del mismo modo como se ha tratado de que la población conozca las acciones de los gobernantes, es indispensable que conozca también aquellas acciones de carácter legislativo, no solamente en la parte dispositiva, sino en la parte preliminar en donde pueden encontrarse las razones de dichas disposiciones. Esto facilitará la aplicación del derecho ya que, un mayor conocimiento del mismo indudablemente redundará en su mejor aplicación y aumenta además el margen de seguridad jurídica indispensable para la convivencia de la sociedad.

Por último, cabría aclarar que cumplen una función semejante a la de la exposición de motivos los llamados considerandos que preceden los decretos y acuerdos del Ejecutivo, los considerandos generalmente, son presentados en forma sucinta y publicados conjuntamente con el decreto o acuerdo de que se trate.”

CAPÍTULO CUARTO

LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL COMO INSTITUCIÓN BÁSICA CONTRA LA DELINCUENCIA Y DEMÁS CONDUCTAS ANTISOCIALES. MUNICIPIO MUESTRA: NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉX.

1.- MOTIVO QUE FUNDAMENTA LA IMPORTANCIA DE LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL

Del recorrido que efectuamos analizando las Instituciones Policiacas existentes en México y además de la experiencia de como funcionan las instituciones de Procuración y Administración de justicia, se llega a la conclusión de que la mayor atención del Estado, en seguridad pública, debe ser hacia el aspecto preventivo, esto es, que con un efectivo sistema de Prevención del Delito y demás conductas antisociales, se evitarían muchas situaciones que afectan la integridad física, patrimonio y tranquilidad de las personas. Por tanto la PREVENCIÓN es básica.

PREVENCIÓN POLICIAL

PRIMER ACCIÓN O NIVEL CRIMINOPOLICIOLOGICO ⁽⁴²⁾

Se entiende por prevención de la delincuencia, en sentido general la adopción de medidas concretas ordenadas a suprimir o reducir los riesgos de comisión de conductas antisociales en el seno de una determinada comunidad. Así entendida, la prevención no es función exclusiva de la policía. En efecto, existe una prevención de la delincuencia que es realizada por el Estado a través de una serie de medidas tendientes a suprimir o modificar las condiciones sociales que suelen conducir a la delincuencia, tales como el desempleo, la vagancia, las desmedidas diferencias entre las diversas clases sociales, la miseria, la ignorancia, el alcoholismo, la drogadicción, etc. También la Ley penal lleva a cabo una labor de prevención de la delincuencia, a través de la intimidación del propio delincuente y de los demás (prevención general). Por su lado, el Derecho penitenciario también realiza una tarea de prevención, actuado sobre la persona del delincuente, para evitar que vuelva a delinquir en el futuro (prevención especial). Según se desprende de lo anterior, la función preventiva de la

(42) MARTÍNEZ GARNIELO, Jesús. *Policía Nacional Investigadora del delito* editorial Porrúa. México 1999

policía es sólo una parte del gran esfuerzo unitario preventivo estatal y se limita primordialmente a una prevención inmediata, consistente en evitar las conductas delictivas que están a punto de realizarse en un momento y en circunstancias determinadas.

La dialéctica represión-prevención que arrastra el conjunto del sistema penal desde hace más de dos siglos se mantiene plenamente en vigor en relación a la función de la policía. Hay quienes creen, sin embargo, que no tiene ningún fundamento tal polémica, ya que la prevención policial no puede ser considerada más que como una simple prolongación de la respuesta hacia las posibilidades de producción del hecho delictivo.

La prevención y la disuasión, en esta óptica, quedarían como conceptos asociados al pensamiento militar e implicarían exclusivamente el uso de la fuerza. La prevención policial de otra naturaleza tendría, pues, a quedar sin espacio.

En realidad, la prevención es parte fundamental hoy día del Estado y de sus instituciones públicas, ya que la opinión pública inquieta por una progresiva sensación de inseguridad resulta más sensible a aquélla que a la propia represión. La represión utiliza medios conocidos desde hace mucho tiempo y resultan fácilmente evaluables. La prevención por el contrario, es una noción más precisa y con una utilidad que aparece como menos inmediata. Mientras el lenguaje de la represión parece claro, el de la prevención aparece confuso e incluso puede llegar a resultar inquietante. A diferencia de la represión (el remedio que se aplica de acuerdo a procedimientos muy estrictos, no existe en materia de prevención ningún método cierto, ningún plan rígido, incluso. El objetivo de la prevención tendente a la limitación, incluso a la supresión de la infracción no deja entrever cómo será posible contabilizar estrictamente los hechos que se ha evitado que se produzcan. La apreciación de la no-existencia es una aproximación aún delicada.

La prevención es una higiene de vida social, sin que dicha higiene puede ser formalmente delimitada. La prevención es por lo tanto, un remedio relativamente "suave" mientras que la represión es el equivalente al "remedio de caballo". Resulta pues más seductora, aunque sólo sea por este aspecto.

“Y sin embargo, resulta acaparadora la unanimidad que puede llegar a existir entre las autoridades policiales de la prioridad de la misión preventiva en relación al resto de funciones que le corresponde a la policía”

⁽⁴³⁾ “La prevención es sin duda alguna, la función más importante de la policía porque aplicando el viejo refrán: “vale más prevenir que remediar”, resulta obvio que una buena labor de prevención de la delincuencia hace cada vez menos necesario su persecución y represión. Por el contrario todo el cuerpo policiaco que no cumpla adecuadamente con su función preventiva, se convierte el mismo en factor criminógeno. En efecto, si la policía falla en su labor preventiva por negligencia o por incapacidad, se convertirá en factor criminógeno directo al dejar de impedir los delitos que podrían evitarse. Y lo que es mucho, pero si falla por corrupción, operará más como factor criminógeno directo, encubriendo a los delinquentes o incluso incitándolos al delito y actuando en complicidad con ellos.

Naturalmente, una buena labor de prevención sólo puede ser realizada por un buen cuerpo de policía y para lograr esto último es indispensable adoptar toda una serie de medidas recomendadas por la teoría y la práctica policial desarrollada en todo el mundo, tales como la rigurosa selección de los aspirantes; la selección igualmente rigurosa de los oficiales de mediana y alta graduación, así como su rotación periódica en los puestos de responsabilidad; la estricta formación de los agentes y oficiales en instituciones especializadas; el establecimiento de salarios atractivos y de un sistema de promociones racional y justo; la profesionalización o al menos la corporativización de la actividad policiaca, a fin de convertirla en una carrera prestigiosa que atraiga para toda la vida el severo mantenimiento de la disciplina interna; la minuciosa y constante comprobación de la honestidad personal de cada uno de los elementos como primer paso hacia la conquista de la honestidad corporativa.

En nuestro país, la función de prevención policiaca de la delincuencia es, de acuerdo con la ley, atribución prioritaria de un organismo específico denominado policía preventiva, mientras que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél”. En ambos casos la policía debe actuar dentro de un marco de estricto respeto a las garantías individuales otorgadas por nuestra constitución.

(43) MARTÍNEZ GARNIELO, Jesús. OP.CIT

Podemos mencionar aquí, a título de ejemplo, a la policía preventiva del Distrito Federal, la que, en el artículo 2º del correspondiente reglamento es definida "una institución gubernamental destinada a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del territorio del Distrito Federal, protegiendo los intereses de la sociedad; en consecuencia, sus funciones oficiales son de vigilancia y de defensa social, para prevenir los delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la propiedad del individuo, el orden dentro de la sociedad y la seguridad del Estado ... "Como puede verse esta definición está centrada en el concepto de prevención a que nos hemos venido refiriendo en este artículo.

Para nuestra tranquilidad podemos decir, con absoluto apego a la verdad, que gran parte de los cuerpos de la policía preventiva de México ha pasado para utilizar la terminología del ilustre Constanancio Bernaldo de Quiróz, de la fase equívoca a la fase empírica, es decir, de la alianza e intercambio de servicios entre la policía y los delincuentes, a la experiencia adquirida casi siempre que por medio de la intuición aunque conservando todavía el resabio del servicio de confidencias. Esto no se puede negar, es un avance, pero no obstante los esfuerzos recientemente realizados para mejorar los cuerpos de policía en nuestro país, son pocos los que han logrado superar la fase empírica para entrar de lleno a la científica caracterizada por la ampliación por parte de los elementos debidamente seleccionados y capacitados, de la ciencia y la técnica en la resolución de los problemas policiales en el cambio de la prevención.

Además si consideramos que nuestra situación es un plano realista, tenemos que admitir que las diferencias de nuestros cuerpos de policías no se refieren únicamente a la aplicación de la ciencia y de la Técnica. Todavía hay, por desgracia, muchas fallas de índole moral que es urgente combatir. No somos de los impacientes cuyas entrañas son devoradas por la amargura de que nuestras instituciones no sean perfectas, ni de los que enfocan su atención únicamente sobre nuestros defectos, desviándolas de las imperfecciones de que adolecen los demás países. Sin embargo, aunque rechazamos categóricamente como ahora o hacemos la calumniosa afirmación de que la corrupción forma parte de la esencia misma de las corporaciones policíacas, no podemos soslayar el hecho de que ella, desafortunadamente, aún constituye en ese ámbito un problema de considerable gravedad.

Dada la historia de México, con sus virtudes y defectos, vale la pena ponderar una hipótesis relevante sostenida por politólogos informados en cuestiones de policía a saber: que la calidad de la policía nacional o de una sociedad nacional depende en gran medida de la calidad política, a su vez, se mide por el grado de participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan a la comunidad. una sociedad con bajo grado de participación será una sociedad con

baja calidad política, en la que habrá unos cuantos núcleos de concentración excesiva de poder y por lo consiguiente, ciudadanos de primera, segunda, tercera, o cuarta categoría, de acuerdo con sus recursos para evadir la investigación, persecución y la aplicación de la ley. En una sociedad así, la policía será altamente susceptible de corrupción, ya que las presiones del poder excesivamente concentrado la forzarán a respetar servilmente a los poderosos y a perseguir únicamente a los débiles, con razón o sin ella. En esas condiciones, ni la más rigurosa selección, ni los más arduos esfuerzos de capacitación, de promoción profesional, de incrementos salariales, etc., lograrán mejor la labor preventiva de la policía. Por lo tanto, es un imperativo inpostergable al dirigirnos eficazmente hacia objetivos de renovación moral y de participación ciudadana que hagan cada día menos aplicable a nuestra realidad nacional la hipótesis reciente ampliada, consolidando el ya operante proceso del mejoramiento de las funciones de prevención que realizan nuestras corporaciones policiales.

Para MAURICE HAURIO. "La función de la policía, siempre irá dirigida a mantener el orden público previniendo las posibles alteraciones, por una sabia reglamentación apoyada sobre la fuerza pública y aun en el empleo de la fuerza" ⁽⁴⁴⁾

Esta definición se apoya en los conceptos de orden público, reglamentación y fuerza, como bases indispensables de prevención en las conductas que alteren al orden reglamentado, pero condicionado al empleo de la fuerza, como medio factible para someter a las voluntades que tiendan al desquejamiento del orden jurídico, mismo en el que dicha función encuentra su apoyo.

Para el maestro Colín Sánchez la función de la policía consiste en la potencial jurídica que tiene 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" ⁽⁴⁵⁾

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 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.

(44) HAURIO, MAURICE. Principios de Derecho Administrativo y de Derecho público General París 1937 (citado por Martínez Gamelo, op. cit.)

(45) Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales Porrúa México 8 edición 1988

El poder estatal se manifestará por consiguiente, en una serie de medidas preventiva y persecutorias, encaminadas fundamentalmente a conservar y garantizar la libertad, el orden, la moral, la seguridad de las personas y en general, el respecto 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 si no todas aquellas normas emanadas de la misma, para regular la organización estatal en todas sus esferas.

González Bustamante nos dice que la policía judicial "amén de tener a su cargo la investigación de los delitos, tal función debemos considerarla como una función pública". Función de latín Function es la acción o ejercicio de un empleo, facultad u oficio. Facultad significa, aptitud, poder para hacer alguna cosa. El término función es más amplio, más propio, porque en el se encuentra comprendido la facultad.

Siguiendo los lineamientos del autor anterior en cuanto al hecho de considerar la función de la policía judicial como pública, diremos que este concepto no es tan amplio, sin embargo, podría enmarcarse en un concepto muy generalizado con ideas amplísimas que trascienden una ética social y una economía popular, ya que el Estado como ente moral y estructurador de la sociedad, 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, como cuerpo tutelador del orden jurídico y social, es consecuencia de un acto de soberanía encaminado al sostén del Estado, de sus instituciones jurídicas u orgánicas; es un organismo rector de la convivencia humana, dentro de un marco de orden justo, para regular los actos fundamentales que garanticen la vida, la economía, la moral, y en fin el pacífico desenvolvimiento humano.

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 y legalidad que deben imperar dentro de la sociedad, como elementos fundamentales para su conservación y desarrollo armónicos. (46)

Con lo anterior nos damos cuenta que en la reforma constitucional de 1917, no se pretendió establecer en México, un nuevo organismo policiaco con la función y denominación policial judicial que viniera a sumarse a la ya larga serie de cuerpos policiacos que son un lastre para la investigación de los delitos, por que se obstaculizan entre sí y que deben desaparecer para fundirse en una sola organización policiaca con unidad de control y de mando, sino todo lo contrario, siempre enfocada su actividad en algo más relevante; es decir, en una investigación de los delitos y delinuentes pero desde el punto de vista científico, quitándose para siempre los hechos y actos horrorosos que a través de la historia nuestra sociedad ha sufrido,, por el mal entendido de que su función legal para la que fue creado es otra y no de opresión y carácter represivo contra personas inocentes, aprehendiéndose a sospechosos, sin más méritos que los de su propio criterio; por ello, recalco, que amén de tratarse lo anterior en otro apartado, la policía judicial en la reforma constitucional de 1917, su función para la que fue creado, tenía un fin y objetivo diferente al que hoy por inercia y poca ilustración jurídica le damos a dicho Organismo Auxiliar del Ministerio Público.

A primera vista parece razonable que la acción preventiva de la policía se aplique primordialmente a los tipos de criminalidad y delincuencia que experimenten un aumento más preocupante, y que la policía se interese especialmente en aquellos delitos cuyo número puede reducirse más fácilmente a base de intervenir sobre ciertos factores externos únicamente reconocidos como incitadores. Hasta aquí sería la reacción inmediata del sentido común.

Es evidente, sin embargo, que la orientación de la acción tiene que ser más metódica. Hace falta estudiar y seguir la evolución cuantitativa de la criminalidad en el conjunto de territorio sometido a la jurisdicción del servicio de policía. Sólo de esta forma será posible elaborar los métodos de prevención a corto y largo plazo. Será a partir de los resultados de estos estudios prospectivos que se podrán preparar los métodos, prever los medios, formar el personal adaptado a los sistemas futuros de la criminalidad y, en definitiva, que se podrá integrar dicho programa en una planificación general de la policía criminal.

(46) BIELSA, RAFAEL DERECHO ADMINISTRATIVO EDIT BARCELONA 1958

FINER, IBERNAN THEORY AND PRACTICE OF MODERN GOVERNMENT. (CITADOS POR MARTÍNEZ GARNIELO, JOSÉ. OP CIT)

Este esfuerzo metódico para llegar a prever los rasgos fundamentales de la evolución de la criminalidad tiene que permitir la distinción por lo menos de dos ámbitos a los que aplicar los métodos más adecuados de la prevención policial: la prevención general, es decir, la que va dirigida al conjunto de la población, la prevención específica, dirigida a grupos de personas a personas aisladas.

La prevención general dirigida al conjunto de la población, supone el primer nivel importante en el indispensable acercamiento de la policía a la población. Féraud ve en él tres aspectos inseparables: ponerse a disposición de la población, ir al encuentro de los ciudadanos y buscar la colaboración de los ciudadanos. (47)

En primer lugar, poniéndose a disposición de la población, una policía preventiva podría crear en sus senos unas "oficinas de prevención criminal" compuestas de agentes de policía y asistentes sociables. Dichas oficinas, de ámbito municipal, estarían encargadas de recibir o de responder a las llamadas telefónicas de los ciudadanos, con la finalidad de:

- Consejarlos y asistirlos en todas las cuestiones de protección material de los bienes contra los robos.
- Orientar a las familias hacia los servicios sociales susceptibles de solucionar los problemas que padecen sus hijos en materia de delincuencia, predeincuencia, prostitución, abuso de drogas, etcétera.
- Orientar la protección de personas contra determinadas amenazas físicas o morales que, revistiendo o no un aspecto delictivo, sean susceptibles de dar lugar a actos de violencia;
- Resolver las situaciones de conflicto entre vecinos miembros de una misma familia, etc. u orientar a los antagonistas hacia órganos de conciliación.
- En segundo lugar, hace falta ir al encuentro de los ciudadanos. Este aspecto de la acción preventiva general puede revestir las siguientes formas:
- Intensificar las patrullas a pie, a cargo de policías uniformados destinados permanentemente a la vigilancia de un mismo sector. Este sistema permite a la policía establecer contactos frecuentes y estables con los ciudadanos, así como un clima a la prevención:

(47) FREUD, Henri, Le rôle social de la police dans la prévention de la criminalité dans une société moderne et plus particulièrement, dans la prévention de la délinquance. En conseil de l'Europe. Etudes relatives à la recherche criminologique Volumen XVI Estrasburg, 1979 (CITADO POR MARTÍNEZ GARNELO, O.P.C.I)

- Visitar los domicilios de las personas que dispongan para proteger y que pidan consejo sobre las precauciones e instalaciones de seguridad a adoptar”

En tercer lugar, finalmente se requiere la colaboración de los ciudadanos. Nada se habría conseguido si los ciudadanos no se sintieran claramente identificados con la acción preventiva de la policía y no le concederán todo su apoyo moral y efectivo. Sin embargo, nada se les podrá exigir si los servicios policiales no dan cuenta regularmente de sus actividades y no obren el proceso de determinación de sus objetivos específicos a la participación efectiva del conjunto de los ciudadanos. De muy poco servían las acciones puramente publicitarias e incluso el resto de actividades preventivas de la policía, si no se tuviera muy en cuenta este aspecto prioritario.

La importancia de la Policía Preventiva a nivel Municipal radica en que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, existiendo 2420 municipios⁽⁴⁸⁾ actualmente esto es todo el territorio de la República está dividido en Municipios, a excepción del Distrito Federal que está dividido en Delegaciones Políticas.

El servicio de seguridad pública, a nivel preventivo, constitucionalmente, es competencia municipal.

Por lo mencionado se deduce que si cada municipio (o delegación política en caso del Distrito Federal), cuenta con una Policía Preventiva bien fundamentada legalmente, bien capacitada, con atribuciones bien definidas, organización, inteligencia, etc., se convierte en un elemento importante en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y un medio básico para prevenir y combatir la delincuencia y demás conductas antisociales.

Además porque la Policía Preventiva está en constante contacto con el territorio y con la ciudadanía y es a la que le corresponde tomar conocimiento de hechos delictivos, y sea al estar ocurriendo o inmediatamente después de ocurridos, así como detener a infractores para conservar la paz pública. Puesto que las otras corporaciones policíacas tienen atribuciones más definidas y limitadas, o como el caso de la Policía Preventiva Estatal, en el Estado de

(48) Atlas de México, Sep 2001

México, que su única función visible es vigilancia de bancos, puesto que la seguridad pública en los municipios le corresponde a la policía municipal, pero si ha demostrado su utilidad en el caso de motines. Por tanto para una verdadera coordinación la Policía Estatal una de las funciones de ésta debía ser la de apoyo a los municipios en caso de motines y persecuciones intermunicipios debido al equipo con el que cuentan (antimotines, helicópteros, etc)

Por tanto se confirma a la POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL COMO ELEMENTO IMPORTANTE EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

LA POLICÍA INTERMUNICIPAL "PERSPECTIVAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LA COMUNIDAD" (49)

Si he sostenido que una de las prioridades de todo Estado; es la seguridad pública, cuanto más que este beneficio entre de lleno a las comunidades y que también conformen la primer barra como forma práctica en contra de la delincuencia. El municipio debe contar mínimamente con una computadora que actualice y modernice toda su red administrativa y policial por supuesto para preparar también a sus propios elementos policíacos con el fin de crear un programa novedoso, tendiente a manejar el servicio que se le permita a la ciudadanía; hay necesidad de crear policías intermunicipales para reforzar e incrementar la seguridad, los programas de fortalecimiento deben también enclaustrar como medida trascendental para que los policía tengan mayor eficiencia, eficacia, agilidad y legalidad en sus actuaciones. Ello se logra tomando del Audiomaje jurídico postulados en cierta primer forma de gobierno o deben incorporar tecnología, equipamiento y radiocomunicación particular y módulo de control y vigilancia en las entradas y salidas en cada población. Crear nuevas estrategias que implementadas en forma práctica, preocupan a los transgresores de la ley; incluyendo programas sobre carretera y colonias con el fin de poner un cerco que no puedan romper los presuntos asaltantes, en las ciudades donde existe red ferroviaria, estas medidas de seguridad y vigilancia, deben también aplicarse. No se debe olvidar también que los problemas de seguridad no reconocen diferencias geográficas, económicas sociales e incluso religiosas o en el ámbito político, que afectan de manera directa tanto a la ciudad como a la comunidad, tanto al barrio como a la colonia, tanto a la vía pública como al propio domicilio, tanto al desempleado o como a la fuente de trabajo. Esta primera forma de gobierno (Municipio) debe ser la fuente de

(49) Martínez Garmelo, Jesús, op. cit.

inspiración de los presidentes municipales y del gobierno en turno, con la que establecen los principios torales para combatir o por lo menos detectar aquellos focos de infección criminal que arranean en las zonas marginadas debido a un sinfin de razones y motivos. Por ello al policia municipal debe adiestrarse, capacitarse y actualizarlo con materias propias a su función, para que cumpla cabalmente con su cometido; ejemplo de estas materias serian: (técnicas policiales, manejo del bastón policial, disciplina policial, primeros auxilios, conocimientos básicos de derecho penal y procesal penal, garantías individuales derechos humanos, armas permitidas para el uso de la policia preventiva, entre otros), en otras palabras los novedosos esquemas de profesionalización de la policia Inter Municipal, buscan disminuir notablemente el índice delictivo, donde se encuentra también al programa de bifurcación y honorabilidad del elemento policiaco de la comunidad, sin olvidar, por supuesto, que en la medida de su profesionalización y empeño deben ser acordadas en sus pagos salariales. Si se quiere y se programa debieran crear centros de profesionalización policial en academias o institutos por regiones, lo cual facilitada su traslado, su preparación y no desatenderian su comunidad; aquí se incluyen cursos a instituciones; jefes, comandantes y policias intermunicipales.

Por otra parte, es necesario que el policia retome el don de la gentileza, de la cortesía y de la custodia tanto del transeúnte local como del extranjero, con el fin de que nuevamente se gane la confianza de la ciudadanía, ya que gracias a ella en múltiples ocasiones, la policia ha logrado rescatar a víctimas de delitos de secuestros, perseguir pistas, detener a los delincuentes cuando huyen por calles y callejones, etc. Algo también importantísimo que deben contar con teléfonos de emergencia, principalmente en comunidades aisladas cuanto más en las grandes urbes. Se recomienda que tanto los presidentes municipales como a los gobernantes creen o se ajusten al programa nacional de "identidad policial" tarea trascendental cuyo propósito es el de obtener e integrar un registro fiel de todas las personas que conforman sus cuerpos policiales. Con él se conocerá el perfil de su personal, su grado de escolaridad, experiencia en el ramo, las acciones de auxilio o de riesgo, en los que han participado, vocación de servicio, necesidades económicas, lugares de origen, o si han pertenecido a otras instituciones policiales de los que actualmente se encuentran, los motivos de su renuncia, el porqué su traslado de organización o de ciudad, los motivos de su despido; si han incurrido en faltas leves o graves, etcétera.

Agrego a lo anterior la creación del sistema nacional de salarios para el sistema policial dependiente de la procuraduría, ello regido en forma autónoma pero bajo control de la contraloría hacendaría para así saber cómo, cuándo, en qué y para que se destinó el presupuesto

anual en este rubro. Agrego también la creación del sistema nacional de información policial, centro que abarcará programas estadísticos de prevención regulación y manejo de medidas alternativas en el país.

Por ello sostengo que al crear este nuevo sistema, se tienen también que crear leyes o por lo menos llevar a cabo e impulsar una nueva legislación que reestructurarán las formas de combate efectivo a la delincuencia e incluso la de conformar un nuevo esquema de coordinación, de acción en los tres niveles de gobierno; incluyendo dentro del marco legal el reglamento para expedir credenciales que contengan seguridades poco accesibles para los delincuentes o difíciles de falsificar, de la misma manera las contienen los billetes, monedas o tarjetas de crédito, o bien como cualquier otro documento electrónico. Con esas cualidades me atrevo en sostener que "la policía Intermunicipal es símbolo de seguridad nacional" y "emblema a la tranquilidad ciudadana y respecto a la pluralidad política" ya que "la magnanimo grandeza de la nación, radica sin discusión alguna en la pureza de sus municipios".

El ejemplo y modelo teórico práctico de este tipo de policías intermunicipal que ha dado brillantes resultados en el estado de Veracruz, dando ya en forma detallada, es en períodos establecidos que informamos sobre las labores de esa corporación (tanto de acción operativa como de avance tecnológico: Incorporación de patrullas, motocicletas, bicicletas de avance y utilidad de la radiocomunicación, de su presupuesto, de las retracciones de sus ingresos por comisaría, y municipios, sobre tópicos en derechos humanos, de la practicabilidad del teléfono de emergencia, etcétera.)

Con estas medidas se ataca la incidencia delictiva mínimamente; en una comunidad, en una región, y posteriormente en un estado, siendo ello resultado de la organización y del esfuerzo conjunto de sociedad y de gobierno, para así conformar las acciones prácticamente operativo-profesionalizados en forma Integral en donde el gobierno de la república ha demostrado su incesante interés e importancia que le está dando al elemento humano bajo esos rubros, lo cual la ubican como una acción ardua, incesante e inquebrantable para fortalecer a esta institución que garantice día con día la paz social a través de una política de alternativas o programas descritos en esquema nacional que ubique al policía Intermunicipal como un verdadero guardián del orden contra todo transgresor de la ley. El municipio busca a través de este tipo de instituciones, reconocer con mayor objetividad la dignidad humana con el fin de asegurar su libertad, la igualdad y la justicia dentro de su propia región o comunidad. Su vida, el derecho a su patrimonio como parte inherente a su persona humana, se garantiza precisamente en esa conexidad de apoyo y de resguardo desde este primer nivel de acción policial local o

comunitaria ya que toda persona sin interesar raza estará protegida por el Estado, el Municipio tanto en su integridad física como psíquica, así como en su hacer y en su reputación. Por ello la policía intermunicipal tiene la directriz de mando en esta primer fase de gobierno que buscan extender su modus operandi con estamentos regionales o locales.

2.- Aspectos que se deben considerar para que la importancia de la policía preventiva municipal se manifieste en la realidad brindando un servicio óptimo a la sociedad.

A. HORARIO DE TRABAJO DEL PERSONAL POLICIACO

Escogi este tema en primer lugar porque es importante resaltar que, la gran mayoría de las Policías Municipales en México, sino es que todas, aún tienen establecido un horario de trabajo de 24 horas continuas por 24 horas de descanso, con todos los inconvenientes que tiene este horario de trabajo, entre los cuales menciono los siguientes:

- No permitir al individuo desarrollarse como persona, ni profesional ni personalmente, ya que después de 24 horas continuas de trabajo al día siguiente está agotado físicamente y si se dedica a descansar, cuando ya se recuperó, ya es de noche

- Es un atentado a la salud del individuo.

- Conduce a la ineficiencia en el servicio ya que después de determinadas horas de trabajo, el redimiendo ya no puede ser el mismo por lo que se provoca una deficiencia en el servicio público .

- Conduce a conflictos legales ya que de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato: Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo " (Art. 123, Apartado A, Fracción XXVII).

Además el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos declara " Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas"

- Así mismo, en la práctica se ha observado que esta jornada laboral a algunos individuos los conduce a las adicciones, ya que al estar bajo amenaza de arresto o despido si es que se duerme en horario de servicio y como algunos no resisten tal jornada recurren primero al alcohol, posteriormente a las anfetaminas (como los chóferes) y terminan con otro tipo de drogas, por lo que no es raro que en cada examen anti-doping varios elementos resulten positivos al consumo de alguna droga.

Se podrían mencionar muchos más inconvenientes pero estos son los más importantes.

Cabe mencionar en este apartado que en la práctica también se ha visto que la jornada ideal de trabajo de la policía preventiva es de 12 horas de trabajo continuo por 24 horas de descanso cuyos beneficios son, entre otros:

- Es una jornada fácil de cumplir, ya que no existen servicios de policía difíciles, sino jornadas de trabajo difíciles.

- Se evita la rutina agobiante de cada tercer día 24 horas continuas, ya que un día se trabaja de día y el siguiente de noche.

- Permite al individuo un desarrollo personal y profesional normal, ya que es posible asistir a cursos de actualización.

Cabe mencionar que los grupos de patrullas del Distrito Federal, (Secretaría de seguridad pública), trabajan esta jornada desde hace 30 años.

B. SELECCIÓN DE PERSONAL

En este apartado únicamente me referiré a un problema existente en las Policías Municipales, respecto a la selección de los mandos medios, los cuales no se eligen en normas de servicio civil de carrera, sino por la cercanía o amistad con los mandos, lo cual provoca muchos problemas ya que son personas que carecen de preparación y experiencia en manejo de personal. Por lo anterior es necesario que se elijan mediante sistema de carrera (aptitudes, antigüedad y examen de oposición).

Por otra parte también se puede seleccionar al personal en activo como lo anunció la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal ⁽⁵⁰⁾

EXPERTOS EN RECURSOS HUMANOS Y áreas de seguridad de empresas nacionales e internacionales apoyan a la Secretaría de Seguridad Pública para identificar y seleccionar a los mejores policías de la dependencia.

Los elementos que sean elegidos se integrarán a la Dirección de Fuerzas Especiales de la SSP donde realizan trabajos de inteligencia y reacción inmediata contra la delincuencia en puntos estratégicos. De esta manera se busca eficientar al máximo los recursos humanos del área operativa.

Rubén Contreras de las Fuerzas Especiales informó que en próximos días iniciará la selección con la revisión de expedientes de uniformados que se han caracterizado por tener acciones relevantes durante su desempeño y conocimiento en áreas especiales.

La SSP buscan que los policías con altos desempeños dejen de ser olvidados patrullando alguna manzana y se integren en un grupo para realizar acciones relevantes.

“Estamos buscando tener los mejores elementos de la Secretaría para que integren este grupo contra la delincuencia, no queremos decir que vamos a ser los de élite, eso lo tendrán que decir los ciudadanos y estoy seguro que en el DF existen por lo menos dos mil policías de alta capacidad”, afirmó.

“Vamos hacer una selección de policías con alto perfil, conocer a los policías que les gusta investigar dentro de nuestros límites, otros que sirvan para concentrar información, otros para hacer detenciones en flagrancia” afirmó Contreras.

El mando policiaco dijo que han mantenido contacto con personas, grupos y empresas, que han ofrecido de manera gratuita auxiliar a la SSP para localizar a los agentes que puedan cumplir las labores que buscan.

“Hay grupos y empresas que están con nosotros y nos han dicho que tienen la capacidad para encontrar los perfiles que necesitamos, y aunque esto será un poco dilatado, porque además se les realizará exámenes para saber su capacidad real.

(50) Periódico Metro, sábado 6 de julio, 2002 Pág. 18

C. RELACIÓN LABORAL ADMINISTRATIVA:

Artículo 123 Constitucional "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.

B. Entre Los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores:

I.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de sus cargos si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

El artículo mencionado presenta varias contradicciones:

- a) El apartado B marca "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores" y sin embargo en el último párrafo de la fracción XIII menciona a municipios y entidades federativas.
- b) El último párrafo de la Fracción XIII mencionada va contra el principio de la irretroactividad de las leyes consagrado en el artículo 14 Constitucional: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

- e) Además sugiere, por ejemplo, que si un tribunal Federal, en un juicio de Amparo, ordena la reinstalación de un policía municipal, la dirección de esa policía municipal puede desobedecerla, cambiar la sentencia y sólo indemnizar (indemnizar ¿con base en qué ley).

Artículo 115 Constitucional. Fracción VIII: "Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución, y sus disposiciones reglamentarias,"

Artículo 116 Constitucional., Fracción VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Volviendo a la fracción XIII del apartado B del Artículo 123 Constitucional: "....los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes" Para analizar la situación laboral de las Policías Preventivas Estatal y Municipal del Estado de México remitimos a la

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO (Publicada en la Gaceta del Gobierno el 9 de marzo de 1999)

Artículo 54.- Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, en el ejercicio de sus funciones, tendrán los siguientes derechos:

- I.- Percibir la remuneración neta que les corresponda por el desempeño de sus servicios, salvo las deducciones y los descuentos que procedan en Términos de ley;
- II. Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos, iguales o subalternos;
- III. Ser sujeto de los ascensos, condecoraciones, recompensas y distinciones a que se hayan hecho merecedores;

- IV. Cambiar de adscripción por permuta cuando las necesidades del servicio lo permitan;
- V. Recibir la formación capacitación y adiestramiento necesarios para ser policía de carrera;
- VI. Tener registradas en sus expedientes las notas buenas y menciones honoríficas a que se hayan hecho merecedores;
- VII. Recibir el vestuario reglamentario sin costo alguno y el equipo requerido para cumplir con la comisión o servicio asignado;
- VIII. Participar en los concursos de promoción y evaluación curricular para ascender a la jerarquía inmediata superior;
- IX. Gozar de los beneficios de la seguridad social en los términos que determinen las disposiciones reglamentarias de esta ley;
- X. Recibir asesoría y, en su caso, defensa jurídica en forma gratuita en asuntos civiles o penales y siempre que:
 - a) Los hechos sean resultado del cumplimiento de sus deberes legales; y
 - b) La demanda o denuncia sea promovida por particulares;
- XI. Ser recluso en áreas especiales, en los casos en que sean sujetos a prisión preventiva;
- XII. Recibir gratificación anual y disfrutar de franquicias, permisos, licencias y vacaciones en los términos que lo dispongan las disposiciones reglamentarias respectivas;
- XIII. Contar con alojamiento oficial y alimentación, cuando las necesidades del servicio lo requieran;
- XIV. Tener derecho a un seguro de vida, en los términos que señalen las disposiciones reglamentarias respectivas;
- XV. Tener acceso a bibliotecas, instalaciones deportivas y de recreación; y

XVI. Recibir el beneficio de la pensión o jubilación de acuerdo a la legislación correspondiente.

Artículo 4.- La relación laboral de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública con el Estado o con los Municipios es de naturaleza administrativa y sus funciones de confianza.

Así mismo el artículo 77 define la remoción; el 78 da las causas de remoción y del 79 al 81 se detalla el procedimiento administrativo ante la contraloría correspondiente, Estatal o Municipal, relacionado con causas de remoción,

Así queda establecida la relación laboral-administrativa y las autoridades para dirimir controversias surgidas de ella, como son: Contraloría Estatal, Contraloría Municipal, Tribunal Sentencioso Administrativo del Estado de México y, en su caso, Juzgados Federales en materia Administrativa y Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

La siguiente tesis corrobora lo anterior y demuestra la inestabilidad en el empleo del policía.

Novena Época

No. de Registro: 203,981

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Materia(s): Laboral

Tomo: II, Octubre 1995

Tesis: II.2o.C.T.41.

Página: 504

CUERPO DE GUARDIAS DE SEGURIDAD INDUSTRIAL, BANCARIA, COMERCIAL Y URBANA DEL VALLE CUAUTITLÁN TEXCOCO. RELACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y NO LABORAL LA DE LOS INTEGRANTES DE:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, ha considerado que si bien en principio, debe equipararse a una relación laboral, la existente entre el Estado y sus empleados, esa equiparación no comprende a todos los servidores públicos, pues la fracción XIII, del artículo 123 constitucional, excluye a cuatro grupos, a saber: los militares, marinos y miembros de los grupos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, los cuales se regirán por sus propias leyes; en cuyo caso, al argrir el Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje, como un órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre el Estado y sus servidores, sujetos a la relación sui generis que antes se puso de manifiesto, no comprendería a la categoría de trabajadores excluida. Resulta aplicable al respecto la tesis visible a fojas 43, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-I, enero a junio de 1988, del Semanario Judicial de la Federación, la cual se transcribe en seguida: "POLICIAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado "B" del artículo 123 constitucional y por el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas y reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto, el de baja del servicio no es acto de particular sino de una autoridad, razones por las cuales el juez de Distrito que debe conocer del juicio de amparo que se promueve contra dichos actos es el juez de Distrito en materia administrativa, y no el de materia laboral." Por otra parte, el artículo 116 constitucional, fracción y, establece: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. "En ese orden de ideas, si conforme al último de los preceptos constitucionales mencionados, las Legislaturas de los Estados deben expedir las leyes que regulen las relaciones entre las entidades federativas y sus trabajadores, con base en lo expuesto por el artículo 123, apartado "B", de la Constitución Federal, debe concluirse que entre los cuerpos policíacos estatales y las entidades federativas tampoco existe una relación laboral, sino de carácter administrativo. Conviene destacar, que la obligación de las entidades federativas, respecto de regular las relaciones de sus trabajadores, sujetándose al contenido del artículo 123 constitucional, apartado "B", ha sido reconocida por la Cuarta Sala de nuestro más

alto tribunal de la República en criterio reiterado, según se desprende de la jurisprudencia 4a./J.22/93, visible a fojas 20 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 65, correspondiente a mayo de 1993, la cual se transcribe en seguida: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE. De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución: por su parte, del mencionando artículo 123, apartado "B" fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo, por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de este derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de sus derechos que la Constitución y la Ley no les confiere. "no importa en contrario, que de los artículos 1o. y 2o., del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, pudiera desprenderse que los servicios prestados por los miembros de los cuerpos policíacos coincidan con los de naturaleza laboral y que el artículo 5o. del invocado cuerpo legal, incluyera a los cuerpos de seguridad como "empleados de confianza", pues ello es contrario al texto expreso de la fracción XIII, apartado "B", del artículo 123 constitucional, que excluye a los miembros de la seguridad pública del régimen ordinario aplicable a la generalidad de los empleados públicos y los remite a sus propias leyes, por lo que el citado Estatuto, carece de fundamento constitucional para clasificar a los agentes de policía. Además, es de advertirse que la intención del constituyente, al determinar que las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, con apoyo en el artículo 123 constitucional, fue con objeto de unificar en todo el territorio nacional el tratamiento que debería otorgarse a las personas que presten sus servicios para los organismos públicos, en los términos y bajo las condiciones que específicamente se establecen en el apartado correspondiente del precepto constitucional de mérito, pero no en forma indiscriminada, ya que de lo contrario se llegaría al absurdo de permitir, que en algunos Estados de la Federación se reglamentará como de naturaleza laboral, y en otros de carácter administrativo, rompiéndose con ello el principio de fundamentalidad constitucional. En consecuencia, de manera

incongruente el Tribunal de Arbitraje condenó a la quejosa al pago de las prestaciones reclamadas, pues si conforme a lo apuntado, entre los contendientes existía una relación de naturaleza administrativa, carecía de competencia constitucional para conocer de los conflictos relativos y en tal virtud, debió dejar a salvo los derechos del actor, para hacerlos valer ante la autoridad competente y en la vía legal correspondiente.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 751/95. Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria, Comercial y Urbana del Valle

Cuautitlán Texcoco. 9 de agosto de 1995. Mayoría de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Disidente:

Raúl Solís Solís. Secretario: Juan Banderas Trigos.

D. DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES

En este inciso diremos rápidamente lo siguiente:

- 1.) Necesidad de un Manual. de Operaciones:
- 2) Partiendo de la base de que la misión de la Policía Preventiva es la conservación de la paz y tranquilidad públicas, se deduce que todo acto que altere la paz y tranquilidad públicas, entendida en sentido amplio, es competencia de la Policía Preventiva;
- 3) ¿De cuántas formas se puede alterar la paz y tranquilidad públicas? Demasiadas, y en cada una de ellas la Policía Preventiva debe estar capacitado para atenderlas y lograr que vuelva a establecerse esa y paz y tranquilidad mencionadas.
- 4) Se insiste en que la misión tradicional y real de la Policía Preventiva es la conservación de la paz y tranquilidad públicas porque es la forma de que la Policía Preventiva entienda de forma sencilla cual es su misión, y es de donde se va a derivar el trabajo de policía, los conocimientos que debe tener, la capacitación y equipo necesarios para esa misión. Y esta misión tan sencilla de entender, es la que deben entender también los mandos de la policía, ya

que en declaraciones policíacas demuestran la ignorancia de esa misión, basta mencionar dos ejemplos:

a) Con motivo de actos vandálicos el día dos de octubre del año dos mil, en el Distrito Federal, con pretexto de la conmemoración de un aniversario más de la "Matanza de Tlaltelolco en 1968" entre otras, salió publicada la siguiente nota en *El Economista*, el día 5 de octubre del 2000: "El gobierno del DF no pagará los daños ocasionados a comercios del Centro Histórico de esta capital cometidos por vándalos y scudo estudiantes que participaron en la marcha de conmemoración del 32 aniversario del Movimiento Estudiantil de 1968, aseguró el secretario de Gobierno, Leonel Godoy, quien llamó a los afectados a presentar las denuncias correspondientes para que de esta forma se deslinden responsabilidades y se castigue a los culpables.

"No tenemos porque hacerlo, los afectados tienen que denunciar para que se instaure un procedimiento legal, y los órganos jurisdiccionales resuelvan quienes son responsables de esos daños que les causaron"

.....

Entre otras declaraciones también hubo la siguiente: "no detuvimos a los responsables porque no había parte acusadora"

Si un grupo de personas estén cometiendo actos vandálicos: destrozando vehículos, dañando inmuebles, etc. por ese sólo hecho se les debe detener y más cuando en este caso la policía ya debía haber estado preparada para este tipo de situaciones. No se necesita parte acusadora, ni remedia nada que después se interpongan denuncias que no van a prosperar por falta de presunto responsable. En este caso la autoridad administrativa tiene la facultad de imponer arrestos hasta por 36 horas por la simple alteración de la paz pública.

A través del arresto administrativo se evita que sigan cometiendo destrozos lo vándalos y se da tiempo a que aparezcan los afectados a interponer la denuncia correspondiente y los testigos de hechos, lugar y hora, deben ser los mismos policías que efectuaron la detención, con lo cual se relaciona a los detenidos, los daños y los afectados. Para lo cual, en casos como este, en el que se esperan disturbios, se debe elaborar todo un plan de intervención, con anticipación.



b) En otro ejemplo, cuando hubo denuncias de venta de droga en las escuelas, el Dr. Gertz Manero Secretario de Seguridad Pública y Tránsito del Distrito Federal, declaró que no podía intervenir porque esos hechos eran de competencia federal, lo que también es un error, puesto que en el aspecto preventivo o en flagrancia, no hay diferencia de competencias. Si esto fuera cierto entonces la policía preventiva no podría intervenir en un asalto a mano armada porque las armas son de competencia federal.

Lo anterior demuestra la importancia de que también la autoridad cívica y el Ministerio Público deben estar conscientes de lo que significa la simple fórmula de "mantener la paz y tranquilidad públicas".

E. EQUIPO

Cada parte del uniforme de la policía preventiva debe estar bien planeado, ya que cada parte del uniforme es equipo que le debe servir para el mejor desempeño de sus funciones, para darle presentación, para imponer respeto y para protegerlo: zapatos antiderrapantes, tela elástica, colores idóneos, insignias, chaleco antibalas, casco, etc., y su armamento lo debe saber usar a la perfección y que arma para que momento. uso de las esposas es básico.

También en este aspecto es necesaria la expedición de manuales, como que se usan en el Ejército, donde se defina el armamento y demás equipo, se instruya la capacitación para aprender a usarlo y se reglamente su uso, así como se autorice o no en determinadas circunstancias. En suma que el equipo que use la policía está debidamente definido, reglamentado y autorizado.

F. PRESTACIONES

Como complemento a los derechos mencionados anteriormente para la Policía preventiva del Estado de México, aquí cabe mencionar que esta policía cuenta con las prestaciones que marca la Ley de Seguridad Social para los trabajadores al servicio del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), pero de lo que carecen es de un Fondo para Vivienda real ya que aunque en esta Ley menciona Créditos Hipotecarios en la práctica no se lleva a cabo para los policías.

G. INTELIGENCIA.

Es necesario hacer uso de la tecnología moderna para establecer registros de zonas delictivas, frecuencia de delitos, y todo lo que sea información que contribuya a dominar el municipio y combatir la delincuencia y demás conductas antisociales, ya que actualmente únicamente se llevan estadísticas mal hechas que nada dicen de la realidad y nada aportan en la lucha contra la delincuencia. Debe haber coordinación entre seguridad pública y Ministerio Público, ya que uno y otro toman conocimiento muchas veces, de hechos diferentes.

H. INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS NECESARIOS

Aquí básicamente son 4 las sugerencias que en la práctica se ha detectado la necesidad de que existan en cada Dirección de Policía Preventiva Municipal (en cada municipio):

1. Una oficina que establezca contacto entre la Policía Preventiva y la ciudadanía donde se reciban sugerencias y denuncias sobre problemas de seguridad pública (no quejas contra la policía), comunicación entre ciudadano y policía, y atención real, y efectiva de la policía a esas sugerencias y denuncias con informe de resultados si, ciudadano que sugirió o denunció, ya que actualmente el ciudadano no encuentra como comunicarse con la policía, a menos que sea el teléfono de emergencias.

2. Que el Municipio, la policía preventiva, cuente con una biblioteca lo más completa posible sobre temas policiacos nacionales e internacionales, si es posible.

3. Un catálogo, muestrario, exhibición o cualquier otro medio de información sobre equipo moderno que exista a nivel internacional, equipo policiaco, sistemas modernos, etc. armas que existen, por ejemplo, en Estados Unidos que no matan, y en general todos los adelantos tecnológicos habidos en seguridad, protección y que son de interés para la policía.

4. Una revista donde haya comunicación del mando hacia sus subordinados, comunicando sugerencias, ordenes, etc. publicando los casos sobresalientes ocurridos en el municipio, de interés policiaco, ya que se aprende mucho analizando casos reales, donde se

pueden analizar causas, errores, etc, así como publicando también modus operandi de delincuentes detectados en determinadas zonas del municipio, autos y personas que se buscan, etc. Eliminando desde luego, crucigramas y demás cosas que acostumbran las revistas de este tipo y le quitan objetividad.

I. ORGANIZACIÓN

El municipio se debe dividir por zonas, adjudicando áreas de responsabilidad a cada jefe de zona, evaluando resultados en cada zona, poniendo más atención a las zonas más conflictivas, no permitiendo que la delincuencia y conductas antisociales se apoderen de alguna zona y estableciendo estímulos a los elementos de las zonas en que logren controlar la delincuencia y conductas antisociales.

J. CAPACITACIÓN.

La capacitación debe estar en relación directa con las actividades que se van a desempeñar en la práctica. esto es. al policía se le debe capacitar en las materias que efectivamente va a aplicar en su trabajo. La evaluación para graduarse y poder salir a la vía pública a desempeñar el trabajo de policía preventivo debe ser individual sobre todo en las actividades que necesiten licencia como manejo de vehículos y uso de arma de fuego, si no demuestran saber conducir vehículos y saber usar el arma de fuego efectivamente, no se les debe permitir hasta que su evaluación individual sea satisfactoria.

K. DISCIPLINA E IMAGEN POLICIAL

“...la disciplina comprende el aprecio de sí mismo, la pulcritud, los buenos modales, el rechazo a los vicios, la puntualidad en el servicio, la exactitud en la obediencia, el escrupuloso respeto a las leyes y reglamentos, así como a los derechos humanos.

La disciplina. es la base del funcionamiento y organización de la institución, por lo que sus integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética.

La disciplina demanda respeto y consideración mutua entre quien ostente una autoridad y sus subordinados."⁽⁵¹⁾

En este apartado, trato de resaltar lo importante que es la imagen que proyecta el policía hacia la población, ya que de ella depende el respeto hacia una institución policial. Me referiré sólo a dos puntos básicos de la disciplina policial:

1. REGLAMENTO: Es necesario un reglamento tomando como base el Reglamento de Deberes Militares, Ceremonial Militar y Policía Federal, Preventiva. Con base en esto trabajar sobre el personal desde la Academia, Colegio, Escuela ó Instituto Técnico, según el nombre que tenga, para que el personal desde su ingreso tenga una educación policial que quite hábitos que hayan adquirido en su medio ambiente, dando el ejemplo, desde luego, los superiores jerárquicos.

2. MANIFESTACIONES: La policía efectuando manifestaciones públicas es lo más aberrante desde el punto de vista de la disciplina policial y de la ética.

Si tomamos en cuenta que las manifestaciones públicas son producto de la manipulación, de la ignorancia y de la falta de valor para defender sus derechos individualmente cada persona, el hecho de que policías efectúen estas manifestaciones es producto de uno de estos tres factores.

En el reglamento que menciono arriba y en su capacitación inicial se les debe hacer saber esto y además enseñarlos que como policías, cuando sientan que un derecho se les está agrediendo deben exponerlo por los canales adecuados individualmente demostrando así su valor como individuo. Además de que el mando nunca debe conceder nada solicitado en las manifestaciones para disuadir de usar ese medio por cualquier motivo.

En mi opinión una manifestación de policías sólo estaría justificada en casos extremos cuando el Ministerio público o el Poder Judicial, actúan arbitrariamente haciendo caso omiso de la ley, como los casos que se han dado de que policías en cumplimiento legítimo de su deber hieren o matan a un delincuente y son encarcelados sin aplicar las excluyentes de responsabilidad procedentes, por ejemplo la publicada en el diario "EL Sol de México" el día 13 de septiembre del 2000.

(51) Reglamento de la policía federal preventiva, artículo 132. Publicado en el Diario Oficial el día 26 de abril del 2000.

“Protesta: Cientos de policías del sector Balbuena protestaron por la detención de cuatro de sus compañeros que en el cumplimiento de su deber asesinaron a un presunto delincuente” Sólo así fueron liberados, aplicando las excluyentes de responsabilidad procedentes.

Todo lo anterior sin olvidar la garantía constitucional de manifestación, pero en la práctica no hay problema que no se pueda resolver por la vía legal, ya que los problemas que se pueden presentar son de índole individual puesto que la relación laboral del policía es una relación administrativa, esto es, como servidores públicos sólo pueden actuar de acuerdo a lo que la ley les permita y la ley no es negociable. Si la relación laboral fuera de tipo laboral-sindical podrían negociar prestaciones pero no es así.

Lo que sí se puede hacer es crear una representación como asociación civil para la defensa legal contra abusos y para cuando tengan problemas legales y no sean defendidos por su institución.

El día 22 de mayo del 2002 se publica en el diario “El Universal lo siguiente”
Reconoce Ebrard grave indisciplina en policía del D.F.”

“En una entrevista con El Universal Ebrard explicó que la falta de una regulación de los cuerpos policíacos propicia que los correctivos disciplinarios sean jurídicamente frágiles y cualquier decisión la autoridad interna en la Secretaría de Seguridad Pública pueda ser recurrida. Tenemos miles de amparos de los propios policías contra sus jefes. Es verdaderamente impresionante lo que tienes que hacer para sancionar a un policía, expuso el funcionario”.

Lo anterior significa que la reglamentación debe buscar un equilibrio entre la sanción aplicable a un policía indisciplinado y al mismo tiempo protección del policía disciplinado contra el abuso de autoridad de los jefes policíacos, que sí existe.

IMAGEN PÚBLICA

“Imagen pública es la percepción compartida que provoca una respuesta colectiva unificada.

Imagen física es la percepción que se tiene de una persona como consecuencia de su apariencia o su lenguaje corporal.

Imagen profesional es la percepción que se tiene de una persona o institución como consecuencia del desempeño de su actividad profesional.

Imagen verbal es la percepción que se tiene de una persona como consecuencia del uso de la palabra oral o escrita.

Es inevitable tener una imagen por ello es mejor cuidarla. ⁽⁵²⁾

Por tanto la imagen pública del policía será la que muestre con su forma de actuar, hablar, portar su uniforme y equipo y todos sus actos, los cuales reflejarán la imagen tanto propia como la de su institución. Por lo que debe siempre cuidar su imagen e incluso solicitar asesoría en ese aspecto

L. PROFESIONALIZACIÓN

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y todas las leyes y reglamentos referentes a seguridad pública y policía preventiva mencionan que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Pero, para que exista el profesionalismo debe existir la profesión de policía, que hasta la fecha no existe.

“Un policía debe ser, antes que nada, un profesional. No es un funcionario de confianza al que se debe pedir la renuncia cada vez que cambian las autoridades. Se requiere de una carrera policial perfectamente estructurada, con mecanismos y requisitos de ingreso, selección, promoción y permanencia; con principios básicos de actuación policial y con un código de ética profesional. A cambio de esto, se debe considerar al policía como un trabajador que vende su fuerza de trabajo y, en consecuencia debe tener todas las garantías que ello conlleva, como salario digno y prestaciones adecuadas a su responsabilidad.” ⁽⁵³⁾

(52) GORTIJA, Victor. El poder de la imagen pública. Edamex, Méx. 2002 Internet: www.imagenpublica.com.mx

(53) GONZALEZ RUIZ, Samuel et al. Seguridad Pública en México. UNAM, México, 1994.

La Academia del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene registrados 127 centros de instrucción Policial cuyos cursos de formación policial van de una semana a nueve meses de duración cuyos programas son demasiado variados, por lo que no hay unidad de criterios sobre los conocimientos reales necesarios para el desempeño del trabajo de policía, mucho menos para saber cuando un policía es profesional.

Por lo tanto se quiere establecer la profesión de Policía Preventivo o lo que es lo mismo crear al policía profesional preventivo se deben efectuar, entre otros, los siguientes pasos:

1. Establecer el grado mínimo de estudios para ingreso a la Academia de Policía, evaluando este grado de estudios con examen y temario elaborado por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL).

2. El Centro Nacional de Evaluación ha elaborado temarios sobre los conocimientos mínimos que debe tener un profesionista para ser considerado como tal, en las distintas profesiones existentes en el país por lo tanto esta institución puede elaborar un temario sobre las materias y conocimientos mínimos que debe tener un policía preventivo para ser considerado como profesional.

3. Una vez que un policía haya sido evaluado sobre este sistema, otorgarle el certificado correspondiente y considerarlo como profesional.

4. Al policía profesional no mezclarlo con elementos no profesionales sino ir formando una corporación paralela, para que no se contamine y se pierda la inversión en su preparación.

5. Lo anterior para lograr que todo el personal de la institución se profesionalice.

Todo lo mencionado porque es necesario que exista una policía profesional eficiente y productiva y eliminar a los elementos nocivos a las instituciones policíacas.

Al respecto el artículo I del Reglamento para el otorgamiento de reconocimientos, premios, condecoraciones, estímulos, recompensas y ascensos escalafonarios, de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan de Juárez, Méx. señala:

"El presente reglamento tiene por objeto promover la PARTICIPACIÓN, PRODUCTIVIDAD, FORMACIÓN e INICIATIVA de los elementos de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan de Juárez, Méx., así como reconocer las buenas acciones en el desempeño de sus labores, a través del otorgamiento de reconocimientos, premios, condecoraciones estímulos, recompensas, así como la aplicación del procedimiento escalafonario, para llevar a cabo las promociones de ascenso de los elementos, lo cual propiciará la satisfacción por el esfuerzo realizado en el empleo y fortalecerá la carrera policial." (54)

Con este reglamento se puede decir que en Naucalpan, Méx. apenas se inicia la carrera policial

M. SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

"Servicio civil es una expresión que proviene del sistema británico y que se utiliza como sinónimo de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Sin embargo, la palabra civil resulta equívoca en su significado, pues en lenguaje común suele asociarse lo civil con aquello que no es público, o bien con lo que no pertenece a la milicia.

En términos llanos puede decirse que servicio civil es el conjunto de actividades llevadas a cabo por ciudadanos que, en su calidad de servidores públicos, conyuvan al cumplimiento del quehacer gubernamental.

La función pública, entendida como el vínculo laboral que se establece entre el Estado y sus trabajadores, tiene en su núcleo la idea de servir a un destinatario general, que es, en este caso, la sociedad en su conjunto.

El Estado, en tanto que persona jurídica o moral, y en consecuencia intangible, tiene que recurrir a un conglomerado de personas físicas para que ejecuten y materialicen los objetivos y las responsabilidades que le corresponden al ente estatal en los distintos niveles de gobierno: federal, local y municipal.

Aun cuando los signos de los tiempos nos indican que hay un rechazo generalizado hacia las corrientes de pensamiento que ponen en lugar predominante al Estado, la realidad es que la cantidad de hombres y mujeres que éste necesita para cumplir sus funciones es enorme, por tanto, es innegable que el Estado es el mayor empleador.

(54) Publicado en la Gaceta Oficial de Naucalpan de Juárez, Méx. el día 30 de noviembre de 2001. Aún no se ven resultados tangibles ya que no se ha publicado ninguna convocatoria a concurso escalafonario y continúan los mandos medios con grados habilitados.

Por supuesto, no todas las personas que prestan servicios gubernamentales participan en la función pública; el carácter multifacético del Estado actual obliga a contratar los servicios de otras personas a través de formas jurídicas diferentes de la laboral, es decir, mediante contratos de carácter civil o mercantil. Una situación diferente es el caso, por desgracia cada vez más reiterado, de la simulación de contratos de naturaleza privada para ocultar verdaderas relaciones de trabajo.

Más allá de cualquier discusión ideológica respecto al grado de intervención y las áreas de actuación del órgano estatal, es una verdad contundente el hecho de que los Estados contemporáneos no tienen ningún impedimento que limite su participación en aquellas actividades en las que, por cualquier motivo, consideren que es importante o conveniente su participación.

Por otra parte, se entiende por carrera el camino que sigue una persona en sus acciones o en el curso de la vida misma...⁽⁵⁵⁾

"En opinión de los tratadistas Trueba Urbina y Trueba Barrera es conveniente que se expida un estatuto especial para los empleados de confianza al servicio del gobierno, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior, etc."⁽⁵⁶⁾

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de la Jurisprudencia, ha interpretado que los burocratas de confianza no son titulares del derecho a la estabilidad laboral:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.⁽⁵⁷⁾

55) Dávalos, José. El Servicio civil de carrera de Los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y de los Peritos. Publicada en la Revista Mexicana de Justicia, Número 3, editada por la Procuraduría General de la República, 1998.

(56) TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 35ª edición, México, Porrúa, 1996.

(57) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1983.

Sin embargo, cuando se habla del Servicio Civil de Carrera, se piensa en una estabilidad en el empleo, además de un progreso constante en el mismo... "Evidentemente existe una contradicción entre el Servicio Civil de Carrera y la falta de estabilidad laboral... De que sirve entonces que se establezca un sistema escalafonario que estimule el desarrollo profesional si el trabajador puede ser cesado en cualquier tiempo sin motivo o causa justificada."

"Además, dar estabilidad a los servidores públicos de confianza mediante el servicio civil de carrera está íntimamente ligada con la adecuada planeación y la continuidad que requieren los importantes quehaceres gubernamentales." (58)

En la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicada el 11 de diciembre de 1995), se establece como elemento básico del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la carrera policial, la cual tendrá carácter de permanente y obligatoria.

La Ley de seguridad Pública Preventiva del Estado de México señala la Carrera Policial, en sus siguientes artículos:

ARTÍCULO 40.- La carrera policial, es la base para formación de las integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales y, comprenderá los requisitos y procedimientos de selección ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

ARTÍCULO 41.- La carrera policial de los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales, tendrá carácter obligatorio y permanente y se regulará conforme a este ordenamiento y a los convenios que sobre la materia suscriba el Ejecutivo del Estado, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y demás disposiciones reglamentarias.

ARTÍCULO 42.- El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la formación y dignificación de los cuerpos preventivos de seguridad pública, la función policial será considerada de acuerdo con la calidad y riesgo que implique su desempeño.

(58) DAVALOS, José. Op. Cit. Pág. 26 y 27.

“Por momentos el servicio civil de carrera, se siente como algo lejano, como una buena idea que no acaba de cuajar, que no consigue materializarse.

Hace ya algunos lustros que se comenzó a hablar del tema del servicio civil de carrera y es el momento que no hemos podido pasar del rígido concepto de la inamovilidad laboral únicamente aplicable a los burócratas de base.

Todavía no se ha logrado dar el salto definitivo entre el simple derecho a conservar un puesto de trabajo y la posibilidad de permanecer en él, con la finalidad de desarrollarse laboralmente y como ser humano en una actividad determinada (policía), con la firme intención de llegar a las cumbres de la superación personal.

Las disposiciones actuales contenidas en leyes de elevada jerarquía, como son la Ley General que Establece las Bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, referentes servicio civil de carrera han de constituir la base para constituirlo en realidad.

Deben acabar de una vez y para siempre los tiempos en los que el cambio de un funcionario implicaba la renovación de todo un equipo de trabajo, porque los momentos que se viven exigen contar con una plantilla burocrática eficaz, estable y profesional, más allá de cualquier signo político.

Claro está que al soporte jurídico mencionado hay que añadirle algunos otros ingredientes fundamentales, como son: contar con voluntad política, generar un cambio de mentalidad en el personal al servicio del Estado, propiciar la continuidad y desechar el continuismo en el servicio público, inculcar un comportamiento institucional, etc.

Entonces, con servidores públicos de carrera mejor preparados, seguros de sus empleos y conscientes de la importancia de su actividad, se hará más eficiente el quehacer estatal, lo que necesariamente repercutirá en beneficio de la sociedad mexicana.”⁽⁵⁹⁾

Por otra parte lo ideal sería que el personal que se supere y continúe estudiando obteniendo otros grados de estudio, bachillerato, licenciatura, especialización, maestrías, etc. Tuviera oportunidad de ocupar otros puestos dentro de la misma institución policíaca, ya que en la actualidad el que estudia y se supera es para irse porque no encuentra acomodo e dentro de la misma institución, aunque sí existan cargos o departamentos donde pueda ejercer su profesión dentro de la institución.

(59) DÁVALOS, José. Op. cit.

N. NOTA FINAL REFERENTE A NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉX.

De todos los apartados tratados en este capítulo es de mencionarse que la presente administración del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Méx. (2000-2003), presidida por el C. Presidente Municipal Constitucional C. Eduardo A. Contreras Fernández y en la cual es Director General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal el C. Lic. Alfredo Zavala González ha habido avances significativos ya que el director de seguridad pública ha demostrado ser una persona bastante profesional, con vocación policiaca y sobre todo con plenos conocimientos de la problemática del desempeño de la Función policial lo que se ha traducido en grandes avances en seguridad pública en poco tiempo, por lo que me atrevería a decir que la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan, Méx. y por tanto la Policía Preventiva Municipal, es la mejor y más progresista del Estado de México, próxima a certificarse en el Sistema de Certificación de Calidad ISO-9000-2001.

Lo mencionado se irá apreciando progresivamente en una disminución de la criminalidad en el municipio y proporcionando, por lo tanto una mayor seguridad y protección a la población, dando por resultado un mejor medio ambiente para vivir.

3.- USO DE LA FUERZA POLICIAL Y SU RELACIÓN CON LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

A. INTRODUCCIÓN AL TEMA

Actualmente uno de los retos de la policía es aprender a trabajar eficazmente respetando las garantías individuales y sin cometer el delito de abuso de autoridad en sus distintas modalidades, así como sin cometer ningún delito de acuerdo con las leyes penales y de acuerdo con la ley en general.

La policía en su quehacer diario no puede violar los preceptos plasmados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que esto sólo lo puede hacer el Poder Público de un Estado. La policía lo único que puede llegar a violar es lo marcado en el primer párrafo,

intencionalmente o no, y todo acto de los mencionados o es una violación a las garantías individuales o es un delito el que comete el policía y como se debe tratar.

En este apartado lo que se va a tratar es la situación del policía cuando efectuando su función de manera lícita tiene la necesidad de aplicar la fuerza debido a la resistencia del infractor o delincente, o a la peligrosidad de éste.

En un disturbio de la paz pública, al tratar de aprehender a un sujeto peligroso o en una balacera nocturna muchas veces no hay tiempo ni recursos para evitar el roce físico, los golpes, al contestar los balazos no es posible ver si el que está disparando está de frente o si ya va dándose a la fuga y se le da en la espalda, etc. Estos son los momentos difíciles para la policía porque aunque existen circunstancias excluyentes de responsabilidad, tanto el Ministerio Público como el Poder Judicial, son reuentes a aplicarlas y aunado a lo anterior también intervienen las comisiones de derechos humanos, por lo que la defensa de la policía, aunque actuó en cumplimiento de su deber, es muy difícil.

Por lo anterior en la capacitación y profesionalización del policía se le debe dar mucha importancia a estos aspectos, tocando, entre otros puntos como los siguientes:

1. Cuando sea detenido por actos como los mencionados que se reserve su derecho a declarar hasta estar asistido por un abogado de su confianza.

2. Insistir que se definan en la Ley las circunstancias excluyentes de responsabilidad de la policía. El código penal del Estado de México marca las siguientes:

Artículo 15. Son causas que excluyen el delito y la responsabilidad penal:

III.b). "Se repela una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos propios o ajenos..

Esta causa es aplicable a cualquier individuo, esto es, que si el delincente ya no representa peligro para el policía (como individuo) y se está dando a la fuga y no hay forma de alcanzarlo, ya no se le puede disparar aunque siga representando un peligro para la sociedad. Es

decir, en este caso el policía es un defensor de su integridad física únicamente más no un defensor de la sociedad.

3. Coordinación con las comisiones de derechos humanos para encontrar conclusiones, puesto que los policías como seres humanos, también tienen derechos humanos. Al respecto es interesante el manual publicado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el mes de septiembre del 2001 ⁽⁶⁰⁾

En dicho manual denominado Principios Básicos para el uso policiaco de la Fuerza se señala lo siguiente:

“Los deberes de los policías tienen que cumplirse respetándose estrictamente y sin excepción los derechos humanos de todas las personas, incluso los de presuntos infractores o delincuentes”.

Los policías, si las condiciones lo permiten, deben agotar todos los medios pacíficos disponibles para lograr su cometido. Pero una vez agotados los medios pacíficos, o descartados estos por inútiles o contraproducentes, los policías, para cumplir su deber, no solamente pueden sino que están obligados a emplear la fuerza de manera legítima, es decir, la fuerza necesaria y racional.

Aunque las palabras violencia (del latín violentia: impetuosidad, fogosidad, rigor) y fuerza (del latín fortia: robustez, vigor, valentía, heroicidad) se usan a veces como equivalentes, puede haber entre ellas una diferencia importante.

Violencia se usa como sinónimo de abuso, atropello o cruel ferocidad. En cambio la palabra fuerza se usa más bien para denotar vigor, energía, resistencia, potencia, fortaleza, solidez o firmeza.

El policía entonces debe descartar la violencia, es decir, evitará a toda costa el abuso, el atropello, la cruel ferocidad y recurrirá a la fuerza si, y solamente si, no hay otra opción.

Enseguida se enumeran los principios básicos a que deben sujetarse el uso policiaco de la fuerza, los cuales se desprenden de los siguientes ordenamientos:

⁽⁶⁰⁾ Principios Básicos para el uso policiaco de la fuerza. Editado por Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Septiembre de 2001.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Aprobado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

3. Los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Adoptados por el Octavo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento de Delinuentes, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

El manual menciona más ordenamientos pero estos son los básicos. Además habría que agregar aquí los códigos penales y de procedimientos penales en lo que se refiera al tema. Siguiendo el contenido del mencionado manual:

B "PRINCIPIOS A LOS QUE DEBE SUJETARSE EL USO DE LA FUERZA"

- a) LEGALIDAD.
- b) ESTRICTA NECESIDAD.
- c) PROPORCIONALIDAD.
- d) TÉCNICAS DE CONTROL Y USO DIFERENCIADO DE LA FUERZA.
- e) PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y LA INTEGRIDAD FÍSICA, Y LESIVIDAD MÍNIMA
- f) USO EXCEPCIONAL Y EXTREMO DE LAS ARMAS DE FUEGO.
- g) USO DE LA FUERZA MÍNIMA EN REUNIONES ILÍCITAS.
- h) AUXILIO INMEDIATO A QUIEN RESULTE LESIONADO.
- i) INFORMACIÓN INMEDIATA AL SUPERIOR.

n) **LEGALIDAD.**- El policía sólo puede usar la fuerza con motivo del cumplimiento de los deberes que le impone la ley. Desde luego destaca el caso de legítima defensa propia. Si los policías están obligados a proteger a todas las personas, consecuentemente tienen el deber y también el derecho de protegerse a sí mismos, de defenderse legítimamente de las agresiones sin derecho.

Sin embargo, ni siquiera en el cumplimiento de alguno de sus deberes pueden los policías cometer o permitir que se cometan actos de tortura o actos crueles, inhumanos o degradantes contra detenidos, presuntos delincuentes o cualquier persona.

b) ESTRICTA NECESIDAD. - Pero antes de emplear la fuerza debe el policía agotar todos los medios pacíficos disponibles. Puede hacer casos en que baste la presencia y/o las palabras del policía para que un sujeto desista de su acción delictuosa, se entregue o abata su resistencia. En el otro extremo habrá casos en que no sea aconsejable intentar el convencimiento verbal porque el sujeto represente un peligro grave y real, y deba ser controlado inmediatamente, como cuando un asaltante sale de un banco disparando su arma

Si las circunstancias lo permiten y no se compromete la vida o la integridad propia o de terceros, el policía, antes de emplear la fuerza, debe:

- a) Identificarse como policía y expresar claramente lo que quiere que el sujeto se entregue o cese de cometer el acto ilícito.
- b) Advertir al sujeto que si voluntaria y pacíficamente no se entrega o desiste de su acción ilícita el policía empleará la fuerza.

Pero una vez agotadas las medidas pacíficas, o descartadas porque sean inoperantes, el policía debe emplear la fuerza.

Debe quedar muy claro que hay casos extremos en que el policía tiene que actuar inmediatamente, con su mayor decisión, rapidez y eficacia: cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor está en grande e inmediato peligro y no hay más remedio que neutralizar con las armas inmediatamente al causante del peligro.

Por ejemplo, cuando un homicidio, una violación o un secuestro están a punto de cometerse y cualquier dilación por parte del policía podría tener como consecuencia irremediable que el delito se consumara, o cuando el propio policía está siendo objeto de un ataque que podría lesionarlo gravemente o matarlo, el policía tendrá que emplear su arma directa e inmediatamente contra el agresor.

Recordemos el caso de hace algunos meses ⁽⁶¹⁾ en San Pedro de Los Pinos en que varios presuntos asaltantes lanzaban cuchilladas a varios policías sin que éstos tomaran la única

(61) Publicado en periódico METRO, Pág. 20, 9 de agosto del 200

medida para dominarlos que las circunstancias demandaban (ya que incluso uno de los policías falleció): dispararles para anular el grave peligro que representaban para ellos (y para las demás personas que se encontraban alrededor pues pudieron haber tomado rehenes u otro acto).

En casos extremos el policía no puede esperar, no puede dudar, porque violaría gravemente los derechos humanos de la víctima del delito que se cometiera y de toda la sociedad. Si el policía, en cambio, actúa eficazmente y sin dilación, estará cumpliendo estrictamente su deber.

c) PROPORCIONALIDAD

La fuerza que use el policía debe ser proporcional a: a) la gravedad del delito o conducta del sujeto, y b) la clase y la magnitud de la oposición que éste presente.

El policía no puede emplear la misma clase y grado de fuerza para aprehender a un violador u homicida que se resiste, que al inculpaado de un robo simple. Tampoco, para controlar a un sujeto armado y agresivo, que a otro inermes que se resiste con un solo cuerpo a, por ejemplo, ser subido a una patrulla.

d) TÉCNICAS DE CONTROL Y USO DIFERENCIADO DE LA FUERZA.

La clase y la magnitud de los recursos de que disponga el policía serán más amplias y eficaces si cuenta con la capacidad física, el entrenamiento incluido el control emocional y los distintos tipos de armas y municiones adecuados y suficientes, para cumplir su labor. Todos estos elementos van a permitirle elegir en cada caso la técnica de control más eficaz para hacer un uso proporcionalmente diferenciado de la fuerza.

Un policía capacitado, entrenado, y adecuada y suficientemente armado, podrá enfrentar con éxito aún las oposiciones graves, y elegir para controlarlas la técnica o método de control más eficaces, menos peligrosos para él y menos lesivos para el sujeto oponente. Podrá evitar incurrir en excesos que eventualmente lo harían responsable de algún delito o falta.

El uso adecuado de las técnicas de control es indispensable además porque la clase y la magnitud de la oposición del sujeto puede cambiar de un momento a otro. Es posible que el sujeto armado y agresivo arroje su arma y pretenda huir corriendo. En este caso ya no procederá usar contra él las armas. Puede también suceder que el sujeto aparentemente inermes

y no agresivo saque un arma y comienza a disparar. En ambos ejemplos el policía tendrá que modificar su técnica de control cambiándola de la fuerza a la persuasión, o de esta a aquella según lo demanden las acciones cambiantes del sujeto. Habrá casos también en que el policía tenga que aumentar o disminuir la clase y/o la magnitud de la fuerza que emplee es decir, modificar la técnica de control si el sujeto cambia asimismo el tipo y grado de su oposición.

Desde luego, el policía debe poner en práctica las técnicas de control tan pronto como el empleo de la fuerza se justifique. No tiene que esperar a que algún tercero o él mismo se conviertan en víctimas.

Enseguida, la escala racional del uso de la fuerza muestra en forma esquemática las distintas técnicas de control que debe utilizar el policía para cada una de las fuerzas típicas de oposición.

ESCALA RACIONAL DEL USO DE LA FUERZA*

NIVEL DE RESISTENCIA (sujeto)	TÉCNICAS DE CONTROL (policía)
AUSENCIA DE RESISTENCIA	PRESENCIA E INSTRUCCIONES VERBALES DEL POLICIA
RESISTENCIA PSICOLÓGICA No obedece las instrucciones verbales	ADVERTENCIAS VERBALES
RESISTENCIA PASIVA No obedece instrucciones Y se resiste sin agredir	TÉCNICA "SUAVE" (presión física que causa dolor leve o moderado sin lesión)
RESISTENCIA DEFENSIVA No arremete pero evita ser controlado.	TÉCNICA "SUAVE" (presión física que causa dolor leve o moderado sin lesión)
RESISTENCIA AGRESIVA Intentar lesionar al policía	TÉCNICA "DURA" (presión física o golpes que causan dolor intenso) FUERZA NO MORTAL. (agentes químicos, armas contundentes u otras)
RESISTENCIA AGRESIVA AGRAVADA Agresión que puede causar lesiones graves o la muerte al policía o a terceras personas	TÉCNICA "DURA" (presión física o golpes que causan dolor intenso) FUERZA NO MORTAL (agentes químicos, armas contundentes u otras) FUERZA MORTAL. (uso de armas u otras técnicas extremas o letales)

*Adaptada de la que aparece en el documento Políticas institucionales sobre el uso de la fuerza de la Procuraduría General de la Justicia del Estado de Hidalgo, octubre de 2000.p.4

e) PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y LA INTEGRIDAD FÍSICA, Y LESIVIDAD MÍNIMA.

Siendo la vida el derecho humano de más alto valor, y la integridad de la persona uno de los derechos humanos más valiosos, el entrenamiento adecuado en las técnicas de control permitirá al policía que, aun en las situaciones extremas, y sin comprometer la vida, la integridad o la libertad propia o de terceros, procure preservar la vida del sujeto oponente y controlarlo sin causarle lesiones o causándole las más leves que sea posible.

f) USO EXCEPCIONAL Y EXTREMO DE LAS ARMAS DE FUEGO

Dada la capacidad letal de las armas de fuego, el uso de éstas ha de ser excepcional y extremo. Antes de emplear las armas de fuego, el policía debe agotar los medios pacíficos disponibles. Una vez agotados éstos, o descartados por inadecuados o inútiles, el policía asimismo debe agotar las técnicas de fuerza no letales. Sólo entonces, si la gravedad del caso lo amerita y resulta indispensable e inaplazable el empleo de las armas, el policía empleará éstas manteniendo estrictamente su control.

El policía, antes de usar armas de Fuego y agotados los medios pacíficos y el empleo de armas no letales, debe, si las circunstancias lo permiten y sin comprometer la vida o la integridad propia o de terceros: *a)* Identificarse como policía y expresar claramente lo que quiere que el sujeto se entregue o cese de cometer el acto ilícito, y *b)* Advertir con claridad que si el sujeto no se entrega o cesa de actuar ilícitamente, el policía empleará armas de fuego.

Agotados, o descartados por inadecuados o inútiles los medios pacíficos y los de fuerza no letal, el policía empleará sus armas de fuego solamente en los siguientes casos:

- a) Defensa legítima propia o de otras personas ante el peligro inmediato de muerte o lesiones graves;
- b) Evitar la comisión de un delito grave que entrañe una seria amenaza para la vida o la integridad corporal de alguna persona, y
- c) Detener a , o impedir la fuga de, un sujeto que oponga resistencia y represente peligro de muerte, o de lesiones o afectaciones graves para alguien.

Desde luego, el policía debe estar permanente y perfectamente adiestrado en el uso de sus armas.

g) USO DE LA FUERZA MÍNIMA EN REUNIONES ILÍCITAS

Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los policías procuraran evitar el empleo de la fuerza. Si usar ésta se hace indispensable, la limitarán al mínimo estrictamente necesario.

Para dispersar reuniones violentas los policías podrán utilizar armas de fuego solamente en los casos señalados en el principio anterior, en la medida mínima estrictamente necesaria y sólo si no pueden utilizarse medios menos peligrosos.

h) AUXILIO INMEDIATO A QUIEN RESULTE LESIONADO

Si la persona a la que se aplicaron técnicas de fuerza resulta lesionada, el policía tomará medidas inmediatas para que se le brinde atención médica lo más pronto posible.

i) INFORMACIÓN INMEDIATA AL SUPERIOR

Inmediatamente que le sea posible el policía debe informar por escrito a su superior inmediato acerca del uso de la fuerza en forma completa, clara y detallada. Deberá señalar los motivos que lo obligaron a emplear la fuerza y explicar las características de la oposición que enfrentó y de las técnicas de fuerza que empleo. Asimismo expresará las medidas que tomó para que se brindara atención médica a la persona que controló si ésta resultó lesionada.

Trabajando sobre estos puntos, capacitándose hasta que el policía domine el uso de la fuerza y no el de la violencia es como el policía podrá adquirir seguridad en sí mismo y el respeto de la ciudadanía.

4. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE CALIDAD ISO-9000 AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

A. PROGRAMAS DE GOBIERNO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉX.

En la Gaceta Municipal, órgano oficial informativo de la Administración Pública, publicada por el H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Naucalpan de Juárez, Méx. 2000-2003 el día 25 de octubre del 2001 (año 2, No.5) se publica el primer informe de gobierno del C. Presidente Municipal Constitucional Eduardo A. Contreras Fernández y su programa de gobierno.

Para los fines de este tema se toma de esa gaceta siguiente:

a) PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

UN MUNICIPIO PROGRESISTA COMO NAUCALPAN DE JUÁREZ, REQUIERE UNA ADMINISTRACIÓN ORDENADA, ORGANIZADA Y MODERNA. POR ELLO, NOS PLANTEAMOS ENTRE OTROS EL SIGUIENTE OBJETIVO BÁSICO EN NUESTRO PRIMER PROGRAMA INSTITUCIONAL.

ESTABLECER Y DEPURAR PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO PARA MEJORAR LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE CADA UNO DE LOS SERVICIOS QUE SE PRESTAN A LA CIUDADANÍA.

PARA LOGRARLO, NOS FIJAMOS METAS Y ESTABLECIMOS PROGRAMAS Y ACCIONES PARA OPTIMIZAR NUESTRA ORGANIZACIÓN, INCREMENTAR LAS CAPACIDADES DEL PERSONAL Y CONTAR CON SUFICIENTES Y ADECUADOS EQUIPOS Y HERRAMIENTAS DE TRABAJO.

DE ESTAS ACCIONES, LAS MÁS RELEVANTES SON LAS SIGUIENTES:

PLAN DE DESARROLLO
MUNICIPAL

META ESPECIFICA

Meta:
Establecer sistemas de Trabajo y Aseguramiento de Calidad suficientes para que la Administración Municipal Obtenga la certificación Correspondiente, de acuerdo a las normas ISO:

Certificación de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal en ISO-9001

Julio 2002

SE INICIÓ EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE CALIDAD EN VARIAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, ELABORANDO MANUALES DE PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO PARA POSTERIORMENTE IMPLEMENTARLOS EN LA PRÁCTICA. SUPERVISANDO SU APLICACIÓN Y REALIZANDO AUDITORÍAS HASTA LOGRAR LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA OBTENER EL CERTIFICADO DE CALIDAD ISO-9001.

ESTE ES SIN DUDA UN PROCESO LENTO QUE IMPLICA UN ARDUO TRABAJO PROFESIONAL Y UNA INTENSA CAPACITACIÓN DEL PERSONAL.

SIENDO LA SEGURIDAD PÚBLICA UNA DE LAS PRINCIPALES PREOCUPACIONES DE LA CIUDADANIA, HEMOS DADO PRIORIDAD AL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE CALIDAD EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL.

TENEMOS UN PROGRAMA DETALLADO, QUE NOS PERMITE ASEGURAR QUE LOGRAREMOS LA CERTIFICACIÓN DE ESTA DIRECCIÓN EN ISO-9001 EN UN PLAZO NO MAYOR DE 11 MESES.

b) PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA TRANQUILIDAD DE LOS NAUCALPENSES

LA SEGURIDAD PÚBLICA SIGUE SIENDO LA PRINCIPAL PREOCUPACIÓN DE LOS NAUCALPENSES Y POR ESA RAZÓN ESTA ADMINISTRACIÓN HA

CONSIDERADO ESTE SERVICIO EN EL PRIMER LUGAR DE LA LISTA DE PRIORIDADES. ASÍ LO DEMUESTRA EL HECHO DE QUE A ESTE RUBRO SE DESTINAN MAS RECURSOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL QUE A CUALQUIER OTRO.

PARA ESTE AÑO. SE PRESUPUESTARON 247 MILLONES 681 MIL 244 PESOS, QUE REPRESENTAN EL 19.01% DE LOS RECURSOS MUNICIPALES. ESTE MONTO SÓLO SERÍA SUPERADO PARA EL TOTAL DESTINADO A OBRA PÚBLICA. EN EL CASO DE QUE RECIBIÉRAMOS LOS 110 MILLONES DE PESOS QUE PRESUPUESTAMOS COMO APORTACION DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. LO CUAL DUDAMOS MUCHO QUE SUCEDA POR LAS RAZONES QUE SE EXPONEN MÁS ADELANTE.

CON ESTOS RECURSOS, HEMOS PODIDO REALIZAR ACCIONES IMPORTANTES, COMO LAS QUE SE MENCIONAN A CONTINUACIÓN:

CUANDO INICIAMOS LA ADMINISTRACIÓN CONTÁBAMOS CON UN PARQUE VEHICULAR EN PÉSIMAS CONDICIONES, PUES DE UN TOTAL DE 455 UNIDADES, SE ENCONTRABAN FUERA DE SERVICIO POR DIVERSAS RAZONES 221, MUCHAS DE ELLAS SIN POSIBILIDADES DE REPARARSE POR RAZONES DE COSTO.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

ACCIÓN REALIZADA

ACCIÓN PROPUESTA

Capacitación de los elementos en el cuidado de las unidades y programas de mantenimiento para conservar el parque vehicular en condiciones óptimas y minimizar los tiempos que permanece fuera de servicio por reparaciones

Optimización de procedimientos y Compra de vehículos para incrementar las unidades en servicio.

Agosto 2000:234,
Julio 2001: 361
Incremento: 54.3%

HEMOS OPTIMIZADO LOS PROCEDIMIENTOS Y TIEMPOS DE REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS. Y HEMOS ADQUIRIDO EL SIGUIENTE EQUIPO.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

ACCIÓN PROPUESTA:

Incremento del número de patrullas y motocicletas para dar mayor cobertura a la vigilancia.

ACCIÓN REALIZADA

Adquisición de:

- 43 motopatruillas
- 64 patrullas

Total: 107 vehículos adquiridos.

Inversión: 15 millones 58 mil 876 pesos.

CON ESTAS ACCIONES ACTUALMENTE. EL PROMEDIO DE VEHÍCULOS EN SERVICIO ES DE 361, LO QUE REPRESENTA UN INCREMENTO DE 54.3%.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

ACCIÓN PROPUESTA:

Adquisición de moderno equipo de protección para bomberos y policías.

ACCIÓN REALIZADA

Adquisición de 945 chalecos Antibalas para cubrir el 100% de las necesidades.

Inversión: 3 millones 14 mil 655 Pesos.

AL INICIO DE LA ADMINISTRACIÓN, SÓLO HABÍA EN EXISTENCIA 40 CHALECOS PARA EL GRUPO ESPECIAL DE RESPUESTA RÁPIDA, PERO EN CONDICIONES DE OBSOLESCENCIA. YA NO PODEMOS PERMITIR QUE NINGÚN ELEMENTO PRESTE ESTE IMPORTANTE Y RIESGOSO SERVICIO, SIN LA PROTECCIÓN ADECUADA.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

ACCIÓN PROPUESTA:

Compra de nuevas unidades para el Cuerpo de Bomberos y ambulancia para atención prehospitalaria.

ACCIÓN REALIZADA

Adquisición de 2 ambulancias con: Tanque de oxígeno, camilla rígida, camilla plegable y luces estroboscópicas:

Inversión: 818 mil pesos

PARA MEJORAR LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN PREHOSPITALARIA QUE PRESTA NUESTRA VOCALÍA DE PROTECCIÓN CIVIL Y REDUCIR LOS TIEMPOS DE RESPUESTA A LAS LLAMADAS DE EMERGENCIA POR ACCIDENTES, SE ADQUIRIERON 2 AMBULANCIAS EQUIPADAS.

SIN DUDA, CONTAR CON MÁS Y MEJORES VEHÍCULOS Y EQUIPO DE OPERACIÓN AYUDARÁ A NUESTRA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL A PRESTAR UN MEJOR SERVICIO A LA CIUDADANÍA: SIN EMBARGO, EL FACTOR MÁS IMPORTANTE EN ESTE SENTIDO, ES SIN DUDA EL HUMANO.

POR ESA RAZÓN, NUESTROS ESFUERZOS HAN SIDO ORIENTADOS PRINCIPALMENTE A CONTAR CON UNA CORPORACIÓN DE POLICÍA CON ELEMENTOS CAPACES, HONESTOS, CONFIABLES Y CON ESPÍRITU DE SERVICIO.

LA CAPACITACIÓN, A TRAVÉS DE NUESTRA ACADEMIA DE POLICÍA, ES FUNDAMENTALMENTE PARA LOGRAR ESTE OBJETIVO. EN ELLA SE HAN IMPARTIDO 27 CURSOS, TANTO PARA ELEMENTOS EN ACTIVO COMO A LOS DE NUEVO INGRESO. DESTACAN EN ESTE RENGLÓN LOS CURSOS SOBRE DERECHOS HUMANOS, ETICA Y CALIDAD EN EL SERVICIO, PRIMEROS AUXILIOS, PROTECCIÓN CIVIL, RELACIONES HUMANAS Y TÉCNICAS POLICIALES.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

ACCIÓN REALIZADA

ACCIONES PROPUESTAS:

- Mejoramiento de sueldos y otras prestaciones a los elementos de policía, como seguros de vida y seguridad social.
- Programas motivacionales e incentivos para los policías destacados en el cumplimiento de su deber.

- Incremento salarial 15.5% a policías.
- "Reglamento para el Otorgamiento de Premios, Estímulos, Recompensas y Ascensos Escalafonarios, de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan de Juárez, México".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

NO OLVIDAMOS EL ASPECTO MOTIVACIONAL. INCREMENTAMOS EL SALARIO DE NUESTROS POLICÍAS 9 PUNTOS PORCENTUALES MÁS QUE EL AUMENTO AL SALARIO MÍNIMO. ESTAMOS OTORGANDO BECAS PARA LOS HIJOS DE LOS ELEMENTOS DE LA CORPORACIÓN. Y EL AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN APROBARA EN ESTE MES. EL "REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PREMIOS, ESTÍMULOS, RECOMPENSAS Y ASCENSOS ESCALAFONARIOS. DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO MUNICIPAL DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. MÉXICO".

LA META ES CONTAR CON UN CUERPO DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE SEA RECONOCIDO POR SU CAPACIDAD, EFICACIA Y HONESTIDAD. PARA REDUCIR LA INSEGURIDAD EN TODAS LAS ÁREAS DEL MUNICIPIO. DE TAL MANERA QUE NO SÓLO SE REFLEJE EN LAS ESTADÍSTICAS Y EL ÍNDICE DELICTIVO, SINO TAMBIÉN EN LA TRANQUILIDAD Y CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA.

LOS NAUCALPENSES MERECEMOS UNA POLICÍA DE PRIMER NIVEL. Y POR ESO NOS HEMOS FIJADO EL OBJETIVO DE OBTENER UNA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD DE ACUERDO A LAS NORMAS ISO-9001 EN EL AÑO 2002, Y NO VAMOS A FALLAR.

TODOS ESTOS OBJETIVOS SON DE MEDIANO PLAZO. PERO YA LOS INDICADORES EMPIEZAN A SER ALENTADORES. EL NÚMERO DE DELITOS REPORTADOS EN LOS PRIMEROS 7 MESES DE ESTE AÑO ES DE 7 MIL 154. SI CONTINÚA LA MISMA SITUACIÓN HASTA EL MES DE DICIEMBRE. TENDRÍAMOS UNA REDUCCIÓN DE 19.74% CON RESPECTO AL AÑO 2000. ESTAS CIFRAS SON LAS QUE REPORTA LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO.

OTRO INDICADOR INTERESANTE. ES EL DE REPORTE ANTE LA COORDINACIÓN MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO. DURANTE LOS 12 MESES DE NUESTRA GESTIÓN SE HAN PRESENTADO 19 QUEJAS. QUE REPRESENTAN UNA

IMPORTANTE BAJA DE 71.23 % CON RESPECTO AL PROMEDIO DE LOS ÚLTIMOS 4 AÑOS.

ADEMÁS, CABE RESALTAR QUE NO SE HA RECIBIDO UNA SOLA RECOMENDACIÓN DE ESTOS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADA CON LA ACTUACIÓN DE NUESTRO CUERPO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

SIN DUDA AVANZAMOS

B. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE CALIDAD Y NORMAS ISO-9000. (62)

a) ¿QUÉ SON LOS ESTÁNDARES?

Los estándares son acuerdos documentados que contienen especificaciones técnicas u otros criterios técnicos que son usados consistentemente como reglas, directrices o definiciones de características para asegurar que los materiales, productos y procesos y servicios son adecuados para un propósito determinado.

Los Estándares Internacionales contribuyen de esa manera a hacer la vida más simple y a incrementar la confiabilidad y efectividad de los bienes y servicios que utilizamos.

b) ¿QUÉ ES ISO?

ISO son las siglas que identifican a la International Organization for Standardization (Organización Internacional para la Estandarización). Es una federación internacional de cuerpos nacionales de estandarización con sede en Ginebra Suiza, Fundada en 1947. Su función principal es promover el desarrollo de la estandarización y actividades relacionadas a nivel mundial, con la visión de facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios y desarrollar la cooperación en las esferas intelectual, científica, tecnológica y de la actividad económica.

El trabajo de ISO resulta en acuerdos internacionales que son publicados como Estándares Internacionales.

(62) FERNÁNDEZ, JULIAN Y BERNARDO ALATORRE. ISO-9000 IMPLANTACIÓN Y CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA PORRÚA. MÉXICO. 2001

c) BREVE RECUENTO HISTORICO

La estandarización internacional comenzó en el campo electromecánico: La Comisión Electrotécnica Internacional (IEC) fue creada en 1906. El trabajo pionero en otras áreas fue efectuado por la Federación Internacional de Asociaciones Nacionales de Estandarización (ISA), que fue establecida en 1926. El énfasis de ISA recayó grandemente en el campo de la ingeniería electromecánica, las actividades de ISA cesaron en 1942, debido a la Segunda Guerra Mundial. Posterior a una reunión en Londres en 1946, delegados de 25 países decidieron crear una nueva organización internacional "cuyo objeto sería el de facilitar la coordinación internacional y la unificación de estándares industriales" iniciando funciones con el nombre de ISO el 23 de febrero de 1947.

El primer estándar de ISO fue publicado en 1951 con el título "Temperatura estándar de referencia para la medición industrial de longitud."

ISO, a pesar de no corresponder a las siglas en inglés de la Organización Internacional para la Estandarización (que sería ISO), se adoptó como derivado del griego "isos" que quiere decir igual.

Las lenguas oficiales de ISO son el inglés, francés y ruso, debido a que fue inicialmente instituida por los países ganadores de la Segunda Guerra Mundial.

C. EL SISTEMA DE CALIDAD Y LAS NORMAS ISO-9000⁽⁶³⁾

Con el fin de lograr cambios en el sistema de calidad de nuestra empresa, debemos recordar dos cosas:

1. La rapidez marca la diferencia. La rapidez es importante y hace la diferencia, no solo basta mejorar y cambiar, tampoco es suficiente el cambiar y llevar ventajas sobre la competencia, pues si esta se lleva con mucha velocidad, los cambios nos superarán, de aquí la importancia de la rapidez. La recomendación es seguir cada paso, donde lo primero es hacer bien las cosas.

2. Las cinco variables críticas. En todo proceso de cambio hay cinco variables críticas, que se dan mediante una fórmula. La probabilidad de éxito en un "cambio organizacional" (CO) se debe a:

(63) Fernández Julián y Bernardo Alatorre. op. cit.

Donde:

$$\frac{P \times V \times C \times T}{R} = CO$$

P: Presión de cambio.

V: Visión compartida

C: Conciencia de la situación actual

T: Programa de Transición

R: Resistencia al cambio.

El valor que se tengan en el numerador es lo que puede lograr el cambio, mientras que la resistencia al mismo (R), divide el factor y es el principal aspecto a vencer dentro de una organización que planca el desarrollo de su sistema de aseguramiento de la calidad.

a) ¿PARA QUE SIRVE UN SISTEMA DE CALIDAD?

Para satisfacer al consumidor, pero desde el punto de vista interno es mejorar el sistema operativo de la negociación, ya que el objetivo final es hacerlo rentable

En la actualidad está cambiando la forma de hacer negocios en muchos países del mundo, ya que les está produciendo mucho más ingresos el tener de fondo la productividad y calidad.

Por esto muchos países se están adhiriendo a normas internacionales y forman comités nacionales para cubrir dos objetivos básicos:

1. Fomentar la producción
2. Diseminación de las normas.

La filosofía que nace hoy en día en las empresas, es la calidad, la que comprende tres conceptos:

- a) Calidad total
- b) Mejorar en los productos.
- c) Transformación en estrategias en acción.

La estrategia en acción es movilizar a toda la empresa para alcanzar las metas propuestas esto es lo nuevo y totalmente diferente a la planificación estratégica. Con la estrategia en acción

se logran crear conceptos, sistemas integrados y mejoras en el negocio. La estrategia en acción, mide el negocio en forma global, desde la fase de pensamiento, para que de esta forma la empresa pueda ver el estado en que se encuentra y tenga las ideas que le permita ser diferente a su competencia, así puede definir su misión, visión y metas equilibradas. Hay cuatro aspectos, principales, vincularlos a esta planeación:

1.- Planificación: Las empresas siempre están en peligro, la única forma de asegurar su supervivencia es aprovechar de sus empleados su inteligencia, toda la empresa debe estar incluida en ello y crear de acuerdo a los resultados los planes de acción que sean la base del trabajo.

2. La implementación: Se tienen muchas ideas, pero el problema es ver cómo llevamos a la realidad las mismas, de qué manera podemos mejorar los procesos, para ello es indispensable que trabajemos los proyectos a la gente.

3.- Resumen estratégico .Es documentar todo el proceso por una empresa, hacer tablas de conocimiento donde se enfoque qué , quién, cuando y dónde se está haciendo.

4.- La revisión de esta estrategia: Es la que se hace de forma metódica y en forma permanente, es lo que nos hace ascender si estamos bien ubicados.

Con las normas ISO-9000 se pueden cubrir varios de estos aspectos vinculados ¿por qué?:

- Es una base fuerte para alcanzar la calidad total mediante un sistema de gestión
- Es una norma internacional probada con un buen funcionamiento.
- Proporciona la confianza del cliente y busca la satisfacción del mismo, ya que el organismo certificador representa a los clientes.
- Es un medio para obtener reconocimiento.
- Aplicándola se establece los requerimientos mínimos para trabajar con calidad.
- Ayuda a definir métodos de trabajo.
- Ayuda a la empresa a tener un crecimiento cimentado.
- Si se toman como compromiso interno se convierten en un buen hábito.
- Los problemas más comunes en los sistemas de calidad son:

- No se cuenta con la participación de toda empresa.
- El personal que aplicará los procedimientos, no quiere o no sabe como elaborarlos.
- No existe un cambio de actitud para lograr el cambio.
- El gerente de Aseguramiento de Calidad es el responsable de toda la documentación.
- La Gerencia no da apoyo al programa de auditorías.
- No existe un claro entendimiento de los requerimientos del sistema de calidad.
- No se cuenta con un programa de calibración de instrumentos.
- No se conoce, aplica y entiende la política de calidad.

Debido a lo anterior la familia ISO-9000 es una serie de normas y lineamientos que define los requerimientos mínimos internacionalmente aceptados, para demostrar que un sistema de aseguramiento de calidad es eficaz.

Una empresa puede demostrar que su sistema de aseguramiento de calidad es eficaz, cuando cumple satisfactoriamente todos los requerimientos establecidos en las normas ISO-9000 o ISO-9003, mediante la realización y conclusión exitosa de una auditoría contra la norma, realizada por algún organismo externo certificador.

b) LA FAMILIA ISO-9000 se divide de la siguiente manera:

- | | |
|-------------------------------|------------|
| □) Guías para selección y Uso | ISO -9000 |
| b) Normas Contractuales | ISO - 9001 |
| | ISO - 9002 |
| | ISO - 9003 |
| c) Guías Gerenciales | ISO - 9004 |

Las diferencias entre ISO-9002 e ISO-9003 son las siguientes
ISO-9001

Establece los requerimientos para confirmar que una empresa cumple con los lineamientos de un sistema de aseguramiento de calidad que involucra procesos de diseño, producción, pruebas, instalación y servicio.

ISO-9002

Establece los requerimientos para confirmar que una empresa cumple con los lineamientos de un sistema de aseguramiento de calidad que involucre procesos de producción, instalación y servicio.

ISO -9003

Establece los requerimientos para confirmar que una empresa cumple con los lineamientos de un sistema de aseguramiento de calidad que involucre procesos de inspección y pruebas finales.

Los lineamientos para los diferentes sistemas de aseguramiento de calidad establecidos en las normas listadas, representan tres distintas formas de requerimientos del sistema de aseguramiento de calidad, adoptables con el propósito de cada empresa en particular para que demuestre su capacidad.

Aunque la tendencia es conjuntar las 3 diferentes normas en una sola, los lineamientos de cada una de ellas siguen siendo vigentes.

Cuando se estudia por primera vez la norma ISO-9001, la primera reacción que uno tiene al verla, es como un directorio telefónico: Tiene capítulos, cláusulas, artículos, no es fácil relacionarlos entre sí, es difícil relacionarla a la administración de una empresa, etc. Esta es una forma de observar las normas, pero no es la apropiada.

La otra forma de estudiarla es ver la dinámica que existe en el documento. Primero hay que conocer los mercados y su dinámica, políticas, objetivos y todo lo relacionado con los clientes; se establece un sistema de calidad, se desarrolla, se observan los requerimientos de la norma, se hacen las auditorías internas para asegurar que la norma se aplica, se hace la revisión por la gerencia, se analizan las formas en que las auditorías se realizan y cómo se efectúan las acciones para mejorar el sistema. Esta es la primera parte, la segunda parte, se inicia con los clientes, no solo es intentarlo, sino lo que se debe hacer, es comprender lo que desea el cliente, hay que planear como se desarrolla el trabajo, a fin de ver como se entrega el producto, las pruebas necesarias para que se cumpla con las normas, a efecto de que los productos que no cumplan se manejen como producto no conforme.

Cuando hay acciones de no-conformidad, se requieren los correctivos, y esas revisiones nos traerán acciones preventivas. Esta es una forma más efectiva de entender la norma.

Algunas sugerencias para manejar la aplicación de ISO-9000 Son:

- Documente los procesos que afectan a la calidad.
- Mantenga registros y datos de las actividades que se realizan y describa la calidad de sus productos y servicios. Demuestre que todas sus actividades cumplen con los requerimientos especificados.
- Asegúrese de que sus procesos son consistentes con la calidad que se requiere.
- Documente lo que hace, haga lo que esté documentado y mantenga evidencia para demostrarlo.
- Haga un resumen de la Norma ISO-9000
- Documente todas sus prácticas de calidad.
- Asegúrese de que toda la gente conoce sus procedimientos escritos, implémtelos.

Algunos de los problemas más comunes en la implementación son:

- Sentido o cultura de exceso de trámites.
- La documentación es muy pesada y extensa con demasiados controles. Esto se elimina haciendo que la documentación sea más ligera pero completa y elaborado por el personal que la aplica.
- Enfoque solamente interno. La documentación es desarrollado para satisfacer los procesos internos y no es dirigida hacia el cliente, con el tiempo el personal se desilusiona debido a que detecta que el sistema no sirve.
- Imposición del cliente. El sistema se implementa debido a que lo exige el cliente, no por beneficio mutuo, esto se transmite al personal por lo que no hay convicción real de la aplicación.
- Es costosa su aplicación y certificación.

La norma ISO-9001 es la más completa o general y comprende 20 puntos que relacionan un aspecto diferente y específico de la satisfacción de los clientes.

Los puntos que involucran la sección 4 de las normas ISO-900(X) son los siguientes:

Punto de la norma	Nombre del requerimiento	Norma Aplicable		
		9001	9002	9003
4.1	Responsabilidad de la gerencia.	X	X	
4.2	Sistema de calidad.	X	X	X
4.3	Revisión del contrato.	X	X	X
4.4	Control de diseño.	X		
4.5	Control de documentos y datos.	X	X	X
4.6	Adquisiciones.	X	X	
4.7	Control de productos proporcionados por el cliente	X	X	X
4.8	Identificación y rastreabilidad del producto.	X	X	X
4.9	Control de procesos	X	X	
4.10	Inspección y prueba	X	X	X
4.11	Control de equipo de inspección, medición y prueba.	X	X	X
4.12	Estado de inspección y prueba.	X	X	X
4.13	Control de producto no conforme.	X	X	X
4.14	Acción correctiva y preventiva.	X	X	X
4.15	Manejo, almacenamiento, empaque, conservación y entrega.	X	X	X
4.16	Control de registro de calidad.	X	X	X
4.17	Auditorías internas de calidad.	X	X	X
4.18	Capacitación.	X	X	X
4.19	Servicio.	X	X	
4.20	Técnicas estadísticas.	X	X	X

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

D) TERMINOLOGÍA ⁽⁶⁴⁾

Antes de iniciar con la revisión de cada uno de los elementos de la norma ISO-9001, en la forma en que lo haría un auditor, enlistaremos algunas definiciones importantes para una mejor comprensión de la redacción y entendimiento de cada una de las secciones.

- a) **Producto.** - Resultado de actividades o procesos
- b) **Servicio.** - Resultado generado por actividades en la interfase entre la empresa y el cliente y por actividades internas de la empresa para cubrir las necesidades del cliente.
- c) **Calidad.** - Conjunto de características de un elemento que le confieren la aptitud para satisfacer necesidades explícitas e implícitas.
- d) **Control de calidad.** - Técnicas y actividades de carácter operacional, utilizadas para cumplir los requerimientos de calidad.
- e) **Aseguramiento de la calidad.** - Conjunto de actividades planeadas y sistemáticas implantadas dentro del sistema de calidad y demostradas según se requiera para proporcionar confianza adecuada de que un elemento cumplirá los requerimientos para la calidad.
- f) **Administración para la calidad total.** - Forma para administrar una empresa centrada en la calidad, basada en la participación de todos sus miembros y orientada al éxito a largo plazo a través de la satisfacción del cliente y en beneficio de todos los miembros de la empresa y de la sociedad.

(64) Fernández Juan y Bernardo Alatorre. Op. Cit.

E) REQUISITOS DEL SISTEMA DE CALIDAD ⁽⁶⁵⁾

a) POLÍTICA DE CALIDAD

La gerencia de la empresa con responsabilidades ejecutivas debe definir y documentar su política de calidad.

De acuerdo a la norma ISO-8402 el proveedor es una empresa que provee un producto al cliente.

Por otro lado, la misma norma define al cliente como el receptor de un producto provisto por un proveedor.

La interpretación que se le da a la primera frase del requerimiento, es que la alta gerencia o alguna de las instancias con mayor responsabilidad ejecutiva de la empresa, debe definir cual será la política de calidad que servirá de brújula para encauzar todos los esfuerzos del personal que labora en la empresa. Una vez establecida la política, ésta debe ser documentada, la forma de documentada debe realizarse desde el mismo manual de calidad. Es recomendable que esta política este avalada por la rúbrica de la gerencia o dirección general que la definió.

...incluyendo los objetivos para la calidad y su compromiso con la calidad.

El requerimiento pide también que se definan y documenten los objetivos y compromisos de calidad, con los que se medirá y verificará la eficiencia y efectividad del sistema de calidad, por lo que es importante que sean tan amplios como sea necesario y medibles cuantitativamente.

Es conveniente que estos se definan de manera genérica y que sean documentados desde el mismo manual de calidad. Para cada uno de ellos se deben tener los indicadores necesarios que servirán para demostrar y verificar su cumplimiento. De manera práctica cada uno de estos indicadores debe contener la especificación mínima o máxima contra la que se realizará la comparación en la verificación.

(65) Fernández Juan y Bernardo Alatorre, Op. Cit.

Algunos ejemplos que pueden ilustrar este párrafo son:

...La política de calidad debe ser congruente con las metas organizacionales de la empresa y las expectativas y necesidades sus clientes...

De acuerdo a la norma ISO-8402 La política de calidad son las intenciones y la dirección general de una empresa concernientes a la calidad las cuales son formalmente expresadas por la alta gerencia.

La política de calidad es un elemento de la política general (corporativo) de la empresa y está autorizada por la alta gerencia.

Es importante que al momento de definir la política de calidad de la empresa se haga mención de la satisfacción de los clientes (debiendo ser el objetivo principal de cualquier empresa) redactándose en esta y, de la misma manera, hacer referencia a las metas organizacionales. Para lograr esto deben tomarse en cuenta cinco aspectos importantes:

- El establecimiento de lo que la responsabilidad directiva quiere o prefiere que se haga.
- El objetivo principal de la existencia de la empresa y su compromiso con la calidad y con sus clientes
- El involucramiento activo del personal que conoce y trabaja con los procesos, así como el trabajo en equipo.
- La notificación y explicación adecuada a la gente comprometida o involucrada.
- La orientación para la toma de decisiones en todos los niveles de la empresa.

A continuación se muestran dos ejemplos de redacción de política de calidad:

La política de calidad de Envases Plásticos, SA de CV es

fabricar, vender y distribuir productos de calidad

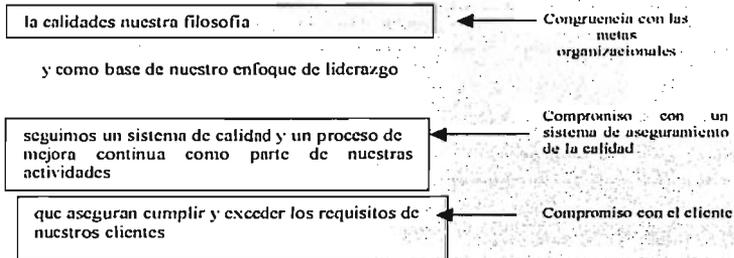
← Congruencia con las metas organizacionales

que satisfagan las necesidades de sus clientes

← Congruencia con el cliente

y cumpla con las especificaciones de calidad establecidas

Para la comunidad de ABC de México D.F.



La empresa debe asegurarse de que esta política sea entendida, implantada y mantenida a todos los niveles de la empresa.

Una vez establecida la política de calidad, el requerimiento de la norma establece que la empresa se asegure de que:

- Todo el personal de la empresa la entienda que se comprenda cada frase de la política y el propósito de la misma.
- Se cumpla cabalmente en todos los niveles jerárquicos.
- Su aplicación se refleje en todas las decisiones que se toman para todas las situaciones similares.

Algunas sugerencias para asegurar que una política se cumple pueden ser:

- Realizar encuestas en las que se cuestionen frases importantes de la política, comparando las respuestas obtenidas contra las definiciones previamente establecidas.
- Analizar decisiones tomadas por el personal para situaciones similares.

Lo anterior se hace una vez que se han realizado actividades para su difusión por medios publicitarios internos adecuados.

Los auditores de los requerimientos de la norma ISO-9000 toman muy en cuenta, no tanto la memorización sino el entendimiento y la comprensión de la política de calidad, así como la comprensión de conceptos generales como calidad, sistema de calidad, control de calidad, aseguramiento de calidad, etc., por parte de todo el personal de la empresa. En este requerimiento todo el personal es auditable, esté o no contemplado dentro del sistema de aseguramiento de calidad.

a.1) LA POLÍTICA DE CALIDAD EN EL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO DE NAUCALPAN, MÉX.

POLÍTICA DE CALIDAD

“Nuestro compromiso con la ciudadanía es brindar un servicio de seguridad eficaz, siempre con apego a la legalidad, profesionalismo y honradez, con el propósito de satisfacer los requerimientos de salvaguardar la integridad física de los ciudadanos, sus bienes y sus derechos, fomentando a la vez su participación para lograr una mejora continua en nuestro actuar.”

b) ORGANIZACIÓN **- RESPONSABILIDAD Y AUTORIDAD**

Deben estar definidas y documentadas la responsabilidad, autoridad y la interrelación de todo el personal que administra, realiza y verifica el trabajo que afecta a la calidad, particularmente para el personal que necesita la libertad organizacional y autoridad para:

- a) iniciar acciones para prevenir la ocurrencia de no-conformidades relacionadas con el producto, el proceso y el sistema de calidad;
- b) identificar y registrar cualquier problema relacionado a producto, proceso, y sistema de calidad;
- c) iniciar, recomendar o proporcionar soluciones a través de los canales designados;
- d) verificar la implantación de las soluciones;
- e) controlar el procesado posterior, entrega o instalación del producto no conforme, hasta que la diferencia o condición insatisfactoria se haya corregido.

De acuerdo a la norma ISO-8402 la Estructura Organizacional son las responsabilidades, autoridades y relaciones, configuradas de acuerdo a una estructura, a través de la cual una empresa desempeña sus funciones.

De esta definición se dice, entonces, que la administración de la calidad es responsabilidad de todos los niveles de administración pero debe ser conducida por la alta gerencia. Su implantación involucra a todos los miembros de la empresa.

Hay dos aspectos importantes conjugados en este requerimiento. El primero es la documentación de las responsabilidades de todo el personal descrito en los incisos del requerimiento. Como el lector puede deducir de cada inciso, se está pidiendo documentar las responsabilidades de todo el personal que, en pocas palabras, interviene en las actividades directas o indirectas para la culminación de las operaciones que dan cumplimiento a la satisfacción del cliente o como parte del apoyo para el mismo fin, desde los niveles de alta gerencia hasta niveles operativos.

Usualmente esta parte del requerimiento se cumple con la descripción de las actividades del personal en los diferentes niveles de la documentación del sistema, los cuales se describen. ¿Qué actividad se realiza?, ¿Quién es el responsable de la realización?, ¿Cómo se realiza?, ¿Cuándo se realiza?, ¿Dónde se realiza?, ¿Con qué Frecuencia se realiza?, ¿Qué sucede si se tienen contratiempos?, etcétera.

El segundo aspecto involucrado en este requerimiento es la definición y documentación de la autoridad de todo el personal y la interrelación del mismo. Esta parte del requerimiento pide, en términos generales, la descripción jerárquica de cada posición operativa es decir el organigrama de la empresa el cual debe incluir a todas las instancias o funciones de cualquier nivel, involucradas en el sistema de calidad.

Es necesario asegurarse que las instancias o funciones descritas en la documentación del sistema de calidad estén incluidas en el organigrama de la empresa y viceversa.

El siguiente diagrama muestra un ejemplo de correspondencia entre las descripciones de responsabilidad y los organigramas de autoridad:

-RECURSOS

La empresa debe identificar las necesidades de recursos, y proporcionar los recursos adecuados, y proporcionar los recursos adecuados, incluyendo la asignación de personal

capacitado para la administración, realización del trabajo y de las actividades de verificación incluyendo actividades de auditoría de calidad interna.

Este inciso pide que la empresa, primeramente, cuente con un mecanismo que le permita detectar las necesidades de recursos. Como recursos es entendido cualquier equipo, material, flujo de efectivo, herramienta o personal capacitado necesario para dar cumplimiento a las actividades establecidas y necesarios para lograr la calidad requerida por los clientes o por los requerimientos propios de la empresa.

Como segundo punto importante se pide que una vez detectadas las necesidades de recursos, estos se proporcionen. Como se puede ver, se incluye al personal capacitado para la realización de actividades enfocadas al logro de la calidad, su verificación y además para las actividades de auditorías internas.

Para el caso concreto de los auditores, estos, deben además estar calificados basándose en su capacitación, educación y/o experiencia, por lo que se debe contar con la evidencia documental para demostrar esto.

Para poder demostrar el cumplimiento de este requerimiento se pueden incluir minutas de juntas para la detección de necesidades, requisiciones de recursos, facturas, etcétera.

- REPRESENTANTE DE LA GERENCIA

La gerencia de la empresa con responsabilidad ejecutiva, debe designar a un miembro de su administración quien, independientemente de otras responsabilidades, debe tener autoridad definida para:

- a) asegurar que el sistema de calidad se establezca, implante y mantenga de acuerdo con esta norma;
- b) informar a la gerencia de la empresa acerca del desempeño del sistema de calidad para su revisión y como base para mejorar el sistema de calidad.

NOTA

La responsabilidad del representante de la gerencia puede incluir también el enlace con organizaciones externas en asuntos relacionados con el sistema de calidad de la empresa.

Este inciso pide que la jerarquía más alta de la empresa nombre a algún otro ejecutivo como su representante y que se le otorgue la autoridad requerida para que, independientemente

o además de las actividades operativas que realice, efectúa las actividades descritas en los incisos (a) y (b).

En algunas empresas esta misma persona es la responsable y tienen la autoridad para implementar acuerdos con organizaciones externas para los asuntos relacionados con el sistema de calidad (clientes, organizaciones certificadoras, otras empresas, etc.).

Es muy común encontrarse con empresas en las que la representación de la máxima autoridad de la misma (Gerente o Director) ocupe el puesto más alto inmediato inferior (Subgerente, Subdirector o Gerente de Planta), y sirve como facilitador de todo lo relacionado al sistema de calidad y además nombra a un responsable del monitoreo del establecimiento, implantación y mantenimiento del sistema de calidad.

El nombramiento de este ejecutivo usualmente es documentado desde el mismo manual de calidad y es notificado a toda la gente involucrada, a través de los medios adecuados y demostrables.

El representante de la gerencia comúnmente notifica el estatus del sistema de calidad en las revisiones de la gerencia en las que incluye todos los datos referentes al sistema, de manera concreta.

C) - REVISIÓN DE LA GERENCIA

La gerencia de la empresa con responsabilidad ejecutiva debe revisar el sistema de calidad a intervalos definidos, suficientes para asegurar su adecuación y efectividad continua, con el fin de satisfacer los requerimientos de esta norma, así como la política y objetivos de calidad establecidos. Deben mantenerse registros de tales revisiones.

De acuerdo a la norma ISO-8402 la revisión de la gerencia es: La evaluación formal efectuada por la alta administración, del estado y adecuación del sistema de calidad en relación con la política de calidad y objetivos.

La revisión de la gerencia puede incluir la revisión de la política de calidad. Los resultados de las auditorías de calidad son uno de los posibles datos de entrada para la revisión de la gerencia.

El concepto "alta administración" se refiere a la administración de mayor jerarquía de la empresa cuyo sistema de calidad está siendo revisado.

Por último este requerimiento pide que se establezcan revisiones periódicas por parte de la alta gerencia o alta administración. Comúnmente, esta revisión parte de un comité

formado por un grupo suficiente de personas que representa a todo el sistema de calidad y que además y que además presenta los informes necesarios de acuerdo a los objetivos y compromisos con la calidad establecidos.

Es recomendable que los periodos entre sesiones no sean tan largos que al presentarse algún problema ya no sea posible hacer nada, ni tan cortos que no permita realizar actividades de mejora ni verificar su efectividad. De todas estas sesiones se debe tener evidencia de su realización, manteniéndose como un registro de calidad.

Un ejemplo son las revisiones de la gerencia mensuales en las cuales se presentan y se actualizan todos los indicadores, de acuerdo a los objetivos de calidad y se realizan minutas de los acuerdos tomados en las mismas.

PREGUNTAS DE DIAGNÓSTICO

- ¿Existe alguna política en su empresa?
- ¿Qué es lo que dice la política de calidad de su empresa?
- ¿Cómo interpreta y aplica en su trabajo la política de calidad de su empresa?
- ¿Qué es calidad?
- ¿Existe en su empresa un sistema de calidad?
- ¿Qué es un sistema de calidad?
- ¿Qué norma es la que aplica en el sistema de calidad y en cuál se va a certificar y por qué?
- ¿Qué es lo que certifica la norma ISO en su empresa, el sistema de calidad o el producto?
- ¿En dónde está definido su puesto?
- ¿En dónde están definidas las responsabilidades de su puesto?
- ¿Dónde se explican por escrito las actividades que usted hace?
- ¿Quién es el representante del sistema ante la gerencia?
- ¿Tiene la gerencia de la empresa definida y documentada la política de calidad, incluyendo sus objetivos y compromisos con la calidad?
- ¿Cuántos objetivos de Calidad se tienen establecidos y que indicadores se utilizan?
- ¿Es la política de calidad relevante con las metas organizacionales, expectativas y necesidades de sus clientes?
- ¿Se encuentra la política de calidad entendida, aplicada y mantenida en todos los niveles de la empresa?
- ¿Las copias de la política de calidad están disponibles para los empleados?

- ¿Existe un procedimiento documentado disponible para asegurar que los empleados de nuevo ingreso están orientados hacia la política de calidad?
- ¿Los asuntos referentes a la calidad son resueltos de una manera consistente con la política de calidad?
- ¿Se tiene definida y documentada la responsabilidad, autoridad e interrelación del personal que dirige, realiza y verifica cualquier trabajo que afecta la calidad, particularmente aquel que precisa de libertad y autoridad organizacional para?
 - a) Iniciar acción para prevenir la ocurrencia de cualquier no-conformidad relacionada con el producto, proceso y sistema de calidad.
 - b) Identificar y registrar cualquier problema relacionado con el producto, proceso y sistema de calidad.
 - c) Iniciar, recomendar o aportar soluciones a través de los canales establecidos.
 - d) Verificar la implementación de las soluciones adoptadas.
 - e) Controlar el posterior proceso, entrega o instalación del producto no conforme hasta que la deficiencia o condición insatisfactoria haya sido corregida.
- ¿Se tienen identificados los requerimientos de recursos y se proveen los medios adecuados, incluyendo la asignación de personal entrenado para administrar y realizar las labores, así como para las tareas de verificación, incluyendo las auditorías internas de calidad?
- ¿Qué ejemplos tiene de la aplicación de recursos para solventar todos los obstáculos de la implantación del sistema?
- ¿Revisa la gerencia de la empresa el sistema de calidad a intervalos definidos y suficientes para asegurar que se mantiene eficaz y adecuadamente el cumplimiento de la norma ISO-9001 vigente, así como con la política de calidad y los objetivos establecidos por la empresa?
- ¿Se mantienen registros de las revisiones gerenciales?
- ¿Son fuente de emisión de Acciones Correctivas / Preventivas las revisiones gerenciales?

F. SISTEMAS DE CALIDAD ⁽⁶⁶⁾

a) Generalidades

La empresa debe implantar, documentar y mantener un sistema de calidad como medio que asegure que el producto es conforme con los requerimientos especificados...

Según la norma ISO-8402 el sistema de calidad es la estructura organizacional, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para implantar la administración para la calidad.

La primera frase pide que el sistema de calidad este documentado, es decir, deben generarse documentos que describan al sistema de tal forma que la aplicación de estos mismos asegure que se logra la calidad del producto o servicio.

...La empresa debe preparar un manual de calidad congruente con los requerimientos de esta norma. El manual de calidad debe incluir o hacer referencia a los procedimientos del sistema de calidad y describir la estructura de la documentación usada en el sistema de calidad.

De acuerdo a la norma ISO-8402 el manual de calidad es un documento que establece la política de calidad y describe el sistema de calidad de una empresa.

El manual de calidad es el documento rector de los sistemas de calidad documentados basándose en ISO-9000. Lo único que pide este requerimiento referente al manual de calidad es que:

- Describa la política de calidad
- Se incluya o haga referencia a los procedimientos que describen las actividades que se realizan en el sistema.
- Se incluya la descripción de la estructura documental del sistema de calidad.
- Describa cómo se cumple con cada requerimiento de la norma.

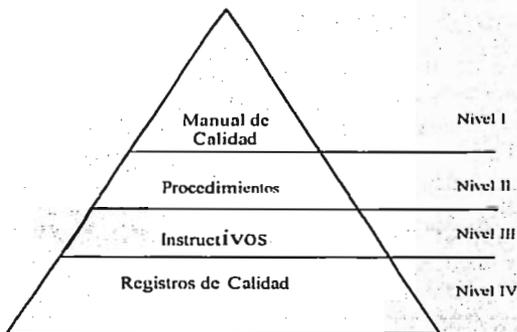
Existen empresas que solo tienen un manual de calidad y dentro de él, se incluyen todos los procedimientos administrativos y operativos de la empresa (principalmente empresas que certifican procesos muy específicos).

(66) Fernández Juan y Bernardo Alatorre OP, CIT

De la misma forma, el manual puede tener únicamente la política de calidad, la estructura documental y una tabla o índice de referencia donde se enlisten los procedimientos con los que se da cumplimiento a cada requerimiento de la norma.

Los sistemas documentales pueden contener como mínimo, un manual de calidad y procedimientos, pero se pueden expandir hasta varios niveles. El siguiente es un ejemplo de lo anterior:

El nivel III (instructivos o ilustraciones de trabajo) es complementario al nivel II (procedimientos). La finalidad de los niveles de documentación es la siguiente:



- **EL MANUAL DE CALIDAD** (nivel I) nos describe a la empresa, su política, objetivos para la calidad, estructura documental, sistema de calidad y en general nos dice QUÉ hace la empresa. Se debe incluir en el manual la forma general en la que la empresa da cumplimiento a cada requerimiento de la norma ISO-9001.
- **LOS PROCEDIMIENTOS** (nivel II) nos describen CÓMO se realiza cada actividad para lograr la calidad esperada del producto o servicio.
- **LOS INSTRUCTIVOS** (nivel III) describen más detalladamente las actividades operacionales o administrativas de la empresa.
- **LOS REGISTROS** (nivel IV) proporcionan la evidencia de la realización de las actividades descritas en los procedimientos y/o instructivos.

Es muy importante que el manual de calidad incluya el ALCANCE del sistema de calidad, ya que en empresas grandes, esto limita las responsabilidades de cumplimiento con los requerimientos a una fracción definida de sus operaciones. El alcance es también una guía para las auditorías de calidad.

- CONTENIDO USUAL DE UN MANUAL DE CALIDAD:

1. **Portada.**
2. **Contenido.** Sección en la cual se enlista todo el contenido del manual incluyendo la página donde se encuentra cada una.
3. **Introducción.** Sección en la que se describe a la empresa (giro) y al documento.
4. **Alcance.** En esta sección es donde se describe a detalle el alcance del sistema de calidad, limitando las actividades de aseguramiento sujetas a aprobación.
5. **Sección de Requerimientos.** En esta parte se enumeran las políticas generales de la empresa para cumplir con los 20 requerimientos de la normativa. En esta sección se declara la política de calidad, la estructura del sistema documental, y otras características que pide específicamente la norma.
6. **Terminología.** En esta sección se definen los términos utilizados en la redacción del manual, así como algunos términos de aseguramiento de calidad.
7. **Bibliografía.** Aquí se incluyen las normas, textos y otras referencias utilizadas en la redacción del documento.

b) Procedimientos del sistema de calidad

La empresa debe:

a) Preparar procedimientos documentados de acuerdo a los requerimientos de esta norma y la política de calidad establecida por la empresa;...

De acuerdo a la norma ISO-8402 un procedimiento es la *forma especificada de realizar una actividad.*

En este requerimiento, la norma pide que se elaboren procedimientos para:

- Dar cumplimiento a cada uno de los requerimientos de la normativa, y

- Dar cumplimiento a los objetivos expresados en la política de calidad.

Como podemos recordar, la política de calidad debe hacer referencia a la satisfacción del cliente y sus requerimientos, por lo tanto, los procedimientos deben

Logotipo de la Empresa	Código	Página B de F
	Fecha de revisión	No. De revisión
	Elaboró:	
	Revisó:	
MANUAL DE CALIDAD		
4. NN	Nombre del Requerimiento de la Norma	
4. NN.1	Objetivo	
	Delinear la política de la empresa sobre el punto particular de la norma	
4. NN.2	Componentes Clave del Sistema	
4. NN.2.1	Describir las actividades a realizar por cada función involucrada para dar cumplimiento al elemento de la norma	
4. NN.3	Referencia	
4. NN.3.1	Documentos de Referencia	
4. NN.4	Procedimientos	
4. NN.4.1	Título y código de los procedimientos relacionados con el requerimiento particular	
Copia borrador Controlada No controlada	Emitida a: (asignatario)	Copia No.

Ejemplo de sección de requerimiento de un Manual de Calidad.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

incluir la culminación de las actividades que sirven para el cumplimiento de la satisfacción del cliente.

Como ya se mencionó, los procedimientos describen CÓMO se realizan las actividades y además incluyen QUIEN es responsable de realizar estas funciones, CUÁNDO o con qué periodo se realizan, DÓNDE se realizan, CON QUÉ equipo o materiales y en ocasiones POR QUÉ o bajo qué condiciones se realiza una actividad determinada.

Es importante incluir en los procedimientos el ALCANCE ya que esto limita claramente las actividades descritas en este.

Dentro de la redacción de los procedimientos es necesario especificar claramente los puntos en los que se requiere que se registren las actividades o inspecciones, incluyendo la identificación de los registros involucrados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Logotipo de la Empresa	Código	Página 13 de 17
	Fecha de revisión	No. De revisión
	Elaboró:	
	Revisó:	
TÍTULO DEL PROCEDIMIENTO		
1 Objetivo Establecer el formato para los documentos del sistema de calidad		
2 Alcance Aplicar a todos los procedimientos del sistema de calidad		
3 Definiciones y Terminología Término Definición que incluya la descripción del término y su interpretación		
4 Responsables Clave Descripción del responsable (RESP)		
5 Desarrollo RESIP 5.1.1 Descripción de las actividades a realizar		
6 Referencias 6.1 Procedimientos relacionados Título del procedimiento Código		
6.2 Documento de Referencia Código y nombre de las referencias citadas		
7 Elementos del Sistema Nombre del elemento de la norma ISO-900(x)		
8 Registros de calidad Nombre del registro Código		
Copia borrador	Emitida a: (asignatario)	Copia No.
Controlada		
No controlada		

Ejemplo del formato de un procedimiento.

...b) implantar en forma efectiva el sistema de calidad y sus procedimientos documentados.

La implantación de los procedimientos involucra que TODOS los responsables de realizar actividades descritas estén enterados y realicen estas actividades conforme a la redacción de los documentos. Este inciso de la norma es el que compromete o los integrantes del sistema de calidad a realizar TODAS sus actividades conforme a los procedimientos.

Para efectos de esta norma, el alcance y detalle de los procedimientos que forman parte del sistema de calidad deben depender de la complejidad del trabajo, de los métodos usados, y de las habilidades y capacitación requerida por el personal involucrado en llevar a cabo la actividad.

Este requerimiento de la norma pide que los procedimientos sean tan específicos como se requiera. Esto depende de:

- La complejidad de las actividades. Esto implica, por ejemplo, que una actividad de limpieza general no se documente de la misma manera que la calibración de un Instrumento electrónico de precisión.
- Los métodos o formas de trabajo. No se documenta igual una misma actividad si es realizada con un equipo totalmente manual que si es realizada con la ayuda de sistemas informáticos o automáticos.
- La capacitación y habilidades del personal que realiza las actividades.

NOTA: Los procedimientos documentados pueden hacer referencia a instrucciones de trabajo que definan cómo se realiza una actividad.

Si las actividades descritas en un procedimiento implica la aplicación de un instructivo más específico, el procedimiento debe hacer referencia al o los instructivos relacionados. La estructura de un instructivo es muy similar a la de un procedimiento.

Logotipo de la Empresa	Código	Página H de F
	Fecha de revisión	No. De revisión
	Elaboró:	
	Revisó:	
TÍTULO DEL INSTRUCTIVO		
1 Objetivo Establecer el formato para los instructivos del sistema de calidad		
2 Alcance Aplicar a todos los instructivos del sistema de calidad		
3 Definiciones y Terminología Término Definición que incluyen la descripción del término y su interpretación		
4 Responsables Clave Descripción del responsable (RESP)		
5 Materiales CLAVE Descripción del material		
6 Instrucciones 6.1 RESP Descripción de las actividades de la instrucción		
7 Referencias Nombre del elemento de la norma ISO-900(x)		
8 Registros de calidad Nombre del registro Código		
Copia borrador Controlada	Emitida a: (asignatario)	Copia No.
No controlada		

Ejemplo del formato de un instructivo.

c) Planeación de la calidad

La empresa debe definir y documentar cómo se deben cumplir los requerimientos para la calidad...

De acuerdo a la norma ISO-8402 la planeación de la calidad *son las actividades que determinan los objetivos y requerimientos para la calidad, así como los requerimientos para la implantación de los elementos del sistema de calidad.*

La norma pide en este punto que se documente de manera genérica cómo se va a realizar el proceso operativo de producción o servicio. Es aquí donde se generan los documentos mandatorios del sistema en su parte operativa.

Para realizar el plan de calidad e identificar fácilmente las actividades que determinan los objetivos y requerimientos de la calidad, es importante, siempre, considerar el proceso central con el que se cumple la satisfacción del cliente. De aquí entonces que primeramente se identifique el proceso central... el proceso mediante el cual la empresa obtiene sus principales ganancias... el giro principal de la empresa. Por ejemplo:

...La planeación de la calidad debe ser consistente con todos los otros requerimientos del sistema de calidad de la empresa, y debe estar documentada en una forma que se adapte al método de operación de la empresa...

Esta documentación mandatoria, debe ser consistente a la realización real de las operaciones y no debe contradecir ningún otro requerimiento del sistema de calidad.

Por ejemplo, un proceso productivo debe ser compatible con las actividades de inspección relacionadas, sin impedir las.

*...La empresa debe considerar las siguientes actividades:
conforme sea aplicable, para cumplir los requerimientos
especificados para productos, proyectos o contratos:*

a) la preparación de los planes de calidad;...

De acuerdo a la norma ISO-8402 un plan de calidad es un *documento que establece las prácticas relevantes específicas de calidad, los recursos y secuencia de actividades pertenecientes a un producto, proyecto e contrato particular.*

La realización de Planes de Calidad es una forma práctica de describir el flujo macro de proceso. Estos planes pueden estar en diferentes formas.

Además de los ejemplos anteriores, los planes de calidad pueden estar redactados en forma de:

- Texto o descripciones generales.
- Procedimiento mandatorio de planeación de la calidad.
- Etcétera.

b) la identificación y adquisición de cualquier control, proceso, equipo (incluyendo equipo de inspección y prueba), dispositivos, recursos y las habilidades que sean necesarias para lograr la calidad requerida:

La norma pide en este punto, que asociado al compromiso de la alta gerencia de la empresa de asignar recursos, se identifique y compre o arrende toda la maquinaria y equipo necesarios para lograr cumplir con los requerimientos establecidos.

c) asegurar la compatibilidad de los procedimientos de diseño, del proceso de producción, de la instalación, del servicio, de la inspección y prueba y la documentación aplicable;

Este inciso reitera la necesidad de que los documentos aplicables sean compatibles y correspondan a la realidad de las actividades a realizar.

d) la actualización, según sea necesaria, del control de calidad, de las técnicas de inspección y prueba, incluyendo el desarrollo de instrumentación nueva:

En caso de ser necesario, si la planeación de la calidad lo requiere, se deben modificar las técnicas de inspección, los muestreos, los instrumentos e inclusive, reentrenar al personal para adecuarlos a los requerimientos de calidad.

e) la identificación de cualquier requerimiento de medición incluyendo la capacidad que exceda los avances conocidos, con anticipación suficiente para que se desarrolle esa capacidad:

Existen procesos para los cuales no existe un método de medición establecido o aún no se desarrolla. En estos casos, se debe detectar la necesidad de estas mediciones y desarrollar una medición alterna o complementaria que cubra los requerimientos de esa medición.

Un ejemplo de lo anterior es la velocidad de transmisión de datos vía electrónica. Para realizar esta medición no se determina la velocidad de los electrones siendo transferidos por vía electrónica sino que se utiliza un medidor de frecuencia y se estima la velocidad por número de ciclos.

f) la identificación de las verificaciones adecuadas en las etapas apropiadas de la realización del producto;

Se debe determinar, como parte de la planeación de la calidad, dónde deben hacerse las verificaciones del proceso, con qué instrumentos, con qué frecuencia y quién las va a realizar. Estas verificaciones son la base del aseguramiento de calidad del producto terminado, pudiendo detectar defectos que se presenten en etapas iniciales o intermedias del proceso.

La documentación de estas verificaciones debe involucrar todas las etapas de producción y además es necesario que sea consistente con el requerimiento de la norma respecto a inspección y prueba.

g) la aclaración de las normas de aceptación para todas las características y requerimientos, incluyendo aquellas que contengan algún elemento subjetivo;

Este párrafo también se refiere a la necesidad de que la planeación de la calidad de la empresa se haga tomando en cuenta las legislaciones, normas de referencia, códigos aplicables, reglamentos locales, etcétera.

Este párrafo limita a las empresas a que no transgredan las normas aplicables a cada una de las características de un producto determinado. Esto refuerza el hecho de que la norma ISO-9000 y su serie de normas asociadas es complementaria, no alternativa.

Ejemplos de esto son las legislaciones de explosividad en gases, contenido alcohólico en bebidas, resistencia en materiales de construcción, etc., las cuales deben ser incluidas como parámetros de producto dentro de la planeación de la calidad.

Algunas de estas normas tienen elementos subjetivos, es decir, elementos que se prestan a la interpretación de quien aplica dicha norma. ISO-9000 pide que estos conceptos se aclaren y queden incluidos en la planeación de la calidad.

h) la identificación y preparación de registros de calidad

Por último, la norma contempla que todas las actividades de planeación de la calidad de los productos o servicios sean registradas y que estos registros se mantengan conforme la norma.

Nota: Los planes de calidad pueden estar en forma de una referencia a los procedimientos documentados pertinentes, que forman parte integral del sistema de calidad de la empresa

Como ya se mencionó, la forma de los planes de calidad depende de la empresa donde se aplique, el giro, complejidad y el número de aplicaciones, etcétera. Su embargo, los planes de calidad también pueden ser tablas de referencia a los procedimientos particulares.

PREGUNTAS DE DIAGNÓSTICO

- ¿Se tiene establecido, documentado y mantenido un sistema de calidad como medio para asegurar la conformidad de los productos con los requerimientos especificados en la norma ISO-9000 que aplique?
- ¿Se tiene un manual que cubra los requerimientos de la norma ISO-9000 vigente aplicable?
- ¿El manual de calidad incluye o hace referencia a los procedimientos del sistema de calidad y describe la estructura de la documentación usada en el mismo?
- ¿Se tienen preparados procedimientos documentados consistentes con la norma ISO-9000 vigente y con la política de calidad?
- ¿Se tiene efectivamente implementado el sistema de calidad y sus procedimientos documentados?
- ¿Se tiene definido y documentado cómo los requerimientos de calidad serán alcanzados por la empresa?
- ¿Es la planeación de la calidad consistente con todos los demás requerimientos del sistema de calidad de la empresa?

- ¿Se encuentra la planeación de la calidad documentada en un formato adecuado a los métodos de operación de la empresa?
- ¿Es conocida y aplicada toda la documentación por parte del personal?
- ¿Se tienen consideradas las siguientes actividades, según sea apropiado, al satisfacer los requerimientos especificados para productos, proyectos o contratos?
 - a) La preparación de planes de calidad.
 - b) La identificación y adquisición de cualquier equipo de control, proceso (incluyendo equipo de inspección y prueba), dispositivos, recursos y habilidades necesarias para alcanzar la calidad requerida.
 - c) Asegurar la compatibilidad del diseño, los procesos de producción, instalación, servicio, procedimientos de inspección y prueba y la documentación aplicable.
 - d) La actualización, cuando sea necesario, de las técnicas de control de calidad, inspección y prueba, incluyendo el desarrollo de nueva instrumentación.
 - e) La identificación de cualquier requerimiento de modificación involucrando una capacidad que sobrepase el estado actual de la técnica, con la suficiente anticipación para que se desarrolle la capacidad necesaria.
 - f) La identificación de verificaciones adecuadas en etapas apropiadas durante la realización del producto.
 - g) La clarificación de las normas de aceptación para todas las características y requerimientos, incluyendo aquellas que contienen un elemento subjetivo.
 - h) La identificación y preparación de los registros de calidad.

G. ENTRENAMIENTO ⁽⁶⁷⁾

La empresa debe establecer y mantener procedimientos documentados para identificar las necesidades de capacitación y capacitar a todo el personal que ejecuta actividades que afectan a la calidad...

La capacitación es, por norma, un requerimiento especificado para cada uno de los integrantes de la empresa que realicen actividades que afecten a la calidad.

⁽⁶⁷⁾ Fernández Juan y Bernardo Alatorre op. cit.



Esto va desde los niveles ejecutivos más altos a los niveles operativos más básicos. A pesar de ello, no involucra necesariamente a todo el personal de una empresa determinada. La cantidad de personal involucrado en la capacitación va en relación directa al alcance declarado del sistema de aseguramiento de calidad. Entre mayor sea el alcance de las actividades, mayor será el número de operaciones en las que se tendrá que comprobar la capacitación.

Sólo que el mismo alcance del sistema lo especifique, algunas actividades administrativas, operaciones o tareas de mantenimiento y logística pueden ser omitidas del sistema de capacitación.

La secuencia común para la realización de la capacitación es la siguiente:

- Detectar las necesidades específicas dependiendo del puesto que ocupa el personal que realiza actividades que afectan la calidad.
- Programar en periodos definidos la capacitación, tomando en cuenta la cantidad de personal y los temas específicos.
- Realizar la capacitación en los tiempos programados.

Es conveniente que los procedimientos de capacitación contemplen la reprogramación por alguna causa de los eventos de capacitación.

El personal que ejecuta tareas asignadas de manera específica, debe estar calificado basándose en educación, capacitación y/o experiencia adecuadas, según se requiera. Deben mantenerse registros apropiados relativos a la capacitación.

Cada elemento de la empresa que realiza actividades de capacitación, debe estar "calificado". Ser calificado quiere decir (según la norma ISO-8402) que se tiene la capacidad probada para cumplir con los requerimientos. Esta calificación se basa en 3 criterios:

- Su educación o escolaridad. Puede tenerse personal con poca experiencia en una actividad y sin capacitación específica, pero con una escolaridad que cubre las necesidades de capacitación.
- Su experiencia en la actividad desempeñada. Puede haber personal con escolaridad mínima pero con un tiempo considerable de realización de una actividad específica, lo cual lo puede convertir en un experto en el tema.

- Su capacitación en el trabajo. En ocasiones, el personal no cuenta con experiencia previa ni con un nivel de educación suficiente, pero se le proporciona la capacitación necesaria para desempeñar la actividad.

Estos tres aspectos deben ser ponderados con un peso específico de calificación, de manera que al combinarse, arrojen un valor numérico. Posteriormente este valor numérico será comparado con parámetros establecidos para cada puesto y se determinará si el personal califica o no para desempeñar una actividad determinada.

Es indispensable que se tenga evidencia escrita de la calificación de cada uno de los elementos de la empresa que justifiquen su capacidad para realizar el trabajo.

PREGUNTAS DE DIAGNÓSTICO

- ¿Qué tipo de capacitación debe tener el personal en los diferentes puestos de la empresa?
- ¿Se tiene evidencia de la capacitación del personal en los diferentes puestos?
- ¿Cuál es la mecánica para detectar las necesidades de capacitación del personal?
- ¿Con qué periodicidad se realiza la detección de necesidades de capacitación y dónde queda registrada?
- ¿Qué se decide basándose en las necesidades de capacitación detectadas?
- ¿Qué pasa si se detecta la necesidad de un curso fuera del periodo de la detección de necesidades de capacitación?
- ¿Se tiene algún programa de capacitación?
- ¿Cómo se comunica este programa a las diferentes áreas?
- ¿Qué pasa cuando un curso de capacitación no es impartido por cualquier causa?
- ¿Cómo se selecciona a los instructores, internos y externos, para la capacitación requerida?
- ¿Qué requerimientos deben reunir los instructores internos y externos?
- ¿Cuántos instructores internos se tienen registrados y qué cursos pueden impartir?
- ¿Qué evidencia se tiene de la impartición de los diferentes cursos de capacitación?
- ¿De qué manera se soporta la calificación del personal (capacitación, educación o experiencia) y qué evidencia se tiene?
- ¿Cuáles son los puestos que requieren que sean calificados y qué evidencia se tiene de esta calificación?

- ¿Cuáles son los criterios de selección de los auditores internos?
- ¿Cuáles son las calificaciones de los auditores internos?

A través del gran esfuerzo efectuado por el gobierno municipal y muy en especial por el Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan de Juárez, Méx. el Lic. Alfredo Zavala González, para implementar el sistema de certificación de calidad y lograr la certificación, se espera en el otro plazo que todo esto se refleje en la optimización del servicio de seguridad pública.

5. NECESIDAD DE UN DERECHO POLICIAL

Los conflictos delincuenciales de cualquier época están representados por los desajustes personales y sociales de toda sociedad, lo cual motiva y han motivado a que las ciencias jurídicas busquen intentando encontrar soluciones objetivas y duraderas que representen cierta tranquilidad entre los habitantes de una comunidad o de un país. Estos factores y otros más son propios de un somero análisis que cumplir y obligatorio a las autoridades detentadoras del poder, como a aquellas ejecutoras y además a estudiosos del derecho, a buscar nuevos horizontes de aplicabilidad de justicia dejando ya y para siempre los enfoques unilaterales, despejándose de sectarismos anticuados que a nada positivo llevan.

Considero que los mejores frutos de este anhelo son acontecimientos del futuro y tarea de todos los días, por ello deseo enmarcar que la existencia de lucha en este tópico que ahora nos ocupa, es precisamente el encontrar un solo objeto de conocimientos; es decir, la unificación conceptual y metodológica de una policía investigadora tal y como lo han manifestando distinguidos Policiólogos, pretendiendo con ello una solución para una mejor convivencia en, para, y dentro de la sociedad donde haya vida humana.

El fruto de la preocupación del hombre por si mismo y el desarrollo de la ciencia policial es a mi entender el nacimiento de una ciencia nueva; "La ciencia de la supervivencia del hombre" en este mar de conflictos sociales; ciencia que tenderá y procurará superar todas las discrepancias jurídicas, valores controvertidos, desórdenes sociales, políticos, económicos, etc., con el fin de ir subordinando la interpretación parcial y ambigua que existe y se da sobre policías, sociedad y delincuencia para convertirla en Investigadora, funcional investigada, esto es integral y totalitaria, regida, y espero que así sea, por nuevas normas jurídicas.

Quizá una de las paradojas más ostensibles en el campo del Derecho Penal, es que admitiéndose la participación del policía, como individuo, institución y custodiador de los intereses de nuestra sociedad, amén de considerarlo como factor activo e indispensable en la participación del buen funcionamiento de la justicia en nuestro país, no se haya producido ni mucho menos llevado a cabo, técnico ni jurídicamente hablando, lineamiento alguno metodológico o sistemático, por cuanto hace a esta institución auxiliadora del Ministerio Público, misma que requiere con desmedida urgencia se le dé el carácter funcional, enclaustrándola ya, en un marco jurídico determinado dadas las exigencias que día a día vamos viviendo y que requiere nuestro país con bases académicas y programas específicos.

No cabe la menor duda que desde el punto de vista penal, la sociedad no ha quedado desprotegida ni mucho menos desamparada ante la ley, ya que cuenta con órganos reguladores de conducta y vigilancia de la misma, como son las autoridades judiciales y ministeriales, que han y siguen representando el orden de un status social, los cuales han sido reconocidos a través del devenir de la humanidad y del derecho; sin embargo, a la policía se le ha abandonado un poco más.

Ante estas ideas secuenciales es necesario crear un estado integral de policía principalmente en nuestro país, sin mezclar ideas extrañas o extranjeras que provocarían desajustes sociales; crearlo por necesidad inmediata porque el momento lo exige, así como por el hecho de la gran importancia que ha cobrado en los últimos tiempos; circunstancias que obedecen a un fin de actores, desprendidos tanto de la evolución de la especie como de las propias necesidades de la sociedad presente; por las circunstancias de que la criminalidad se desenvuelve y se desarrolla dinámicamente en todos los estratos sociales, mientras que los órganos de prevención de la criminalidad van quedando rezagados y aún más estáticos, sin tomar en cuenta la influencia de la dinámica social y económica que cada día es más complicada a pesar de que el Derecho además de cumplir otras funciones, es siempre un elemento que conserva en su más pura esencia a la sociedad; sin embargo el Estado y su policía van quedando al margen de todas estas exigencias, por lo cual debe buscar su transformación para luchar contra tales avatares, con mayor efectividad y en donde la investigación del delito y la persecución del delincuente, etc., sea más científica, técnica, metodológica, etc., y menos arbitraria. (68)

(68) Gamelo Martínez, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito. Porrúa México. 1999.

A. CONCEPTO DE DERECHO POLICIAL

De acuerdo con la Sistemática Jurídica ⁽⁶⁹⁾, que tiene por objeto exponer, se manera ordenada y coherente, las disposiciones, consuetudinarias o legales, que integran cada sistema jurídico, en esta ordenación coherente de las normas jurídicas reposa la aptitud para realizar un estudio ordenado y un conocimiento adecuado de las normas jurídicas.

La sistemática jurídica permite que las normas jurídicas se dividan inicialmente en grandes sectores (Derecho Público y Derecho Privado), y después de esa división inicial habrá otras divisiones y secundarias y, a su vez se podrá realizar subdivisiones.

Después de dividir el Derecho en amplios sectores, existe la posibilidad de dividir el Derecho en ramas.

Los sectores de Derecho Público y Privado suelen dividirse, cada uno de ellos en varias ramas, denominadas disciplinas jurídicas especiales.

De conformidad con Arellano García Carlos: ⁽⁷⁰⁾

Una cuestión de interés es tener los elementos necesarios para considerar que estamos en presencia de una rama del Derecho. En ese aspecto, cobra autonomía una cierta rama del Derecho cuando el conjunto de normas que la integran poseen autonomía.

La autonomía de las ramas del Derecho emerge bajo varias perspectivas:

Se dice que una rama del Derecho tiene autonomía científica cuando tiene un objeto propio:

A su vez, una rama del Derecho tiene autonomía legislativa cuando el legislador, no logra adherir la normatividad correspondiente a una rama del Derecho preexistente y tiene que darle una segregación lógica desde el punto de vista de las normas que emite para regir esa rama del Derecho:

Por otra parte, una rama del Derecho posee autonomía didáctica cuando para comprender la problemática que emerge de la normatividad especializada ha menester de estructurar separadamente la enseñanza de esa rama del Derecho.

(69) García Maynes Eduardo Introducción al Estudio del Derecho

3ª Ed. Editorial Porrúa, México 1998

(70) Arellano García Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, México Porrúa 1999.

Atinadamente, la mera significación gramatical de la palabra *rama* alude a: "Cada una de las partes que nacen del tronco o tallo principal de la planta y en las cuales brotan por lo común las hojas, las flores y los frutos." En sentido figurado es la parte que se deriva de otra principal. El gran tronco es el Derecho y las ramas son las diversas disciplinas jurídicas o ramas del Derecho que se desprenden de ese tronco principal.

Guillermo Cabanellas señala que pueden mencionarse las ramas del derecho como: "Cada uno de las ciencias con personalidad o carácter dentro de la Enciclopedia jurídica, con independencia teórica y más aún si ha logrado substantividad legislativa".

Por lo mencionado para que emergiera el Derecho Policial como una rama del derecho se tendrá que demostrar que cubre los requisitos anteriores. Y a mi parecer si es que al sistematizar todas las normas dispersas en diferentes ordenamientos, surja el derecho Policial.

B. CONTENIDO BÁSICO

El Derecho Policial se encuentra disperso en diversos ordenamientos, como un ejercicio vamos a estructurar el Derecho Policial del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Méx., el cual surge haciendo un extracto de lo referente a Policía Preventiva, en forma sistematizada, de los siguientes ordenamientos:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
3. Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México y su Reglamento.
4. Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Méx.
5. Reglamento de Seguridad Pública, del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Méx. ⁽⁷¹⁾
6. Reglamento de Tránsito Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Méx. ⁽⁷²⁾
7. Reglamento de Servicios Facultativos del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Méx. ⁽⁷³⁾

(71) Está previsto en el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del H. Ayuntamiento de Naucalpan, pero a la fecha no existe.

(72) Idem.

(73) Ididem.

Complementado con los siguientes ordenamientos básicos en el ejercicio de la función policial:

- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Ley de Seguridad Social para los trabajadores al Servicio del Estado de México y Municipios.
- Código Penal del Estado de México.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de México.
- Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Méx.

No obstante todos los ordenamientos mencionados se percibe, a nivel operativo, la necesidad de Manuales de Operación como los mencionados en los incisos anteriores, tomando como ejemplo los existentes en el Ejército.

El primer intento de unificar criterios en el aspecto de Seguridad Pública lo constituye la Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ahora es necesario que empiece a dar resultados, y con el tiempo se vaya estructurando un verdadero derecho policial, en analogía con el Derecho Militar que de acuerdo con Miguel Acosta Romero ⁽⁷⁴⁾ es "Un sistema de normas a partir de la Constitución, que regulan todas las actividades de las Fuerzas Armadas de nuestro país, desde su ubicación, constitución, organización, estructura, funcionamiento, jerarquías, Fuero, desarrollo. Asimismo se ocupa de las diversas instituciones que existen en relación a éste." y ... "Los Reglamentos y Manuales juegan un papel muy importante en virtud de que el funcionamiento, la estructura serán establecidas por los mismos".

Aquí cabe mencionar que se podría usar el sistema de capacitación que utiliza la Policía Militar para una parte de la capacitación de la Policía Preventiva, ya que sería muy útil. Baste mencionar que cuando se ha visto actuar a la Policía Federal Preventiva, lo que llamó la atención a la ciudadanía fue su disciplina y lo que sucede es que era Policía Militar con uniforme de Policía Federal Preventiva.

(74) ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Porrúa, México, 1998. Pág. 834 y 848.

C. TRIBUNAL POLICIAL

El artículo 13 Constitucional señala: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero.....Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Analizaremos los siguientes conceptos: Leyes privativas, Tribunales Especiales y Fueros.

LEYES PRIVATIVAS: Son leyes decretadas para casos aislados o para personas individualmente especificadas. ⁽⁷⁵⁾

TRIBUNALES ESPECIALES: Son tribunales establecidos para esos casos aislados o para esas personas individualmente especificadas. ⁽⁷⁶⁾

FUEROS: Son sistemas de enjuiciamiento, civil o penal, distintos del ordinario, que abarcan las jurisdicciones y los procedimientos, y son aplicables a las personas o a los asuntos expresamente especificados en la institución de cada uno de esos sistemas: las personas, por razón de sus calidades oficiales, y los asuntos por razón de su materia concreta. ⁽⁷⁷⁾

"En la actualidad la Constitución instituye diversos fueros con sus respectivos tribunales, como verdaderas excepciones del principio general consignado en el artículo 13, y son los siguientes:

1. **FUERO DE GUERRA:** De que trata dicho artículo 13, por razones de la disciplina indispensable para la eficiente actuación de las fuerzas armadas.

(75) Bazdreshi, Luis • GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - Curso Introductorio
Actualizado, México Trillas, 1996. Pág. 99.

(76) Idem.

(77) Ibidem.

2. **FUERO DE LOS FUNCIONARIOS O FUERO POLÍTICO:** Establecido en el artículo 108 Constitucional, en general, en el título Cuarto de la Constitución.
3. **FUERO LABORAL:** Abarca las relaciones obrero—patronales. Las controversias suscitadas deben ventilarse ante la Junta Federal o Locales de Conciliación y Arbitraje.
4. **FUERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:** Para dirimir controversias entre particulares y la Administración Pública.
5. **FUERO AGRARIO:** Conflictos resultantes de la aplicación de las leyes agrarias.”
(78)

Asimismo se pueden mencionar otras instituciones que por razones de su materia dirimen controversias, sin ser tribunales del Poder Judicial, por ejemplo:

- a) Procuraduría Federal del Consumidor.
- b) Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
- c) Comisión Nacional Bancaria.

También es de mencionar, como un ejemplo más de la necesidad de especialización, el Instituto de Especialistas en Concursos Mercantiles que se menciona en la nueva Ley de Concursos Mercantiles.

Todo lo anterior es con el fin de hacer notar que la tendencia es hacia la especialización para juzgar controversias de acuerdo a la materia, lo cual también es necesario en materia policial.

(78) Bazdresch, Luis. op. cit.

Actualmente las quejas contra la policía preventiva, en el Estado de México, se atienden en Contraloría, Estatal o Municipal, según sea el caso, y si los hechos motivo de la queja pueden ser constitutivo de delito, en la Mesa de Responsabilidades de Servidores Públicos del Ministerio Público y si ya pasa el caso a Juzgado, en el juzgado penal correspondiente ordinario.

Lo anterior porque para juzgar un problema surgido del sometimiento hecho a un delincuente o a un infractor violento o en cualquier otro problema surgido de la actividad policial lícita, en cumplimiento del deber, se deben tomar en cuenta las circunstancias reales.

También, no se le puede juzgar, por el uso del arma, igual a un policía que a un civil, porque en el policía el arma es parte de su equipo.

Aunado a lo anterior deben existir manuales de procedimientos policíacos que le permitan al policía una actuación eficaz y que lo apoyen en juicio, si se ajustó a ellos.

Esos manuales deben detallar lo más cerca posible la fórmula existente de que "el policía, en cumplimiento de su deber, puede usar la fuerza necesaria, proporcional a la resistencia del delincuente o infractor"

En materia de prisión el Código de Procedimientos Penales del Estado de México menciona en su artículo 153: "Los miembros del Ejército, así como los elementos de corporaciones policíacas o custodios de los centros preventivos que estuvieran detenidos o sujetos a prisión preventiva, deberán cumplirla en áreas distintas de las destinadas a los demás internos, para preservar su seguridad personal."

Lo anterior ya significa un avance, aunque lo ideal sería una prisión para policías, equivalente a la prisión militar, por delitos surgidos del ejercicio de la función policial.

Asimismo, cabe mencionar que en materia de Fueros, el policía debe estar bien capacitado para saber como actuar en caso de que se encuentre involucrado en un problema una persona que ostente fuero, como diputados, senadores, diplomáticos, embajadores, cónsules, etc.

CONCLUSIONES

Al terminar la presente investigación se obtienen las siguientes conclusiones:

1. Las conductas antisociales forman parte de la naturaleza humana y sólo son controlables a través de la educación, socialización y coacción, ya que la Historia así lo demuestra.
2. Por lo mismo la función de policía también siempre ha existido en diferentes modalidades, de acuerdo a la época histórica.
3. Lo ideal sería terminar con la delincuencia y demás conductas antisociales, pero es utópico, según lo demuestra la Historia.
4. Existe una lucha entre la conducta antisocial y la sociedad, o también, entre individuos antisociales e individuos que tratan de aplicar las normas sociales mínimas para convivir en sociedad, por lo que la sociedad y el Poder Público deben combatir en esa lucha para lograr un equilibrio a través de un control que no sea rebasado por la delincuencia y demás conductas antisociales.
5. Al efectuar la investigación de todas las instituciones que intervienen en el control de la delincuencia y demás conductas antisociales se capta la magnitud del problema: muchas instituciones, mucho personal y la percepción general es que no se ha logrado controlar la delincuencia a un límite aceptable.
6. Por lo que la proposición concreta de esta investigación es que a través del método inductivo se inicie el combate a la delincuencia y demás conductas antisociales desde el municipio.
7. Si cada municipio pone la atención necesaria en mantener la paz y tranquilidad públicas se podrá tener un control adecuado del problema en cuestión.
8. Todo el Territorio de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción del Distrito Federal, son municipios, por tanto: "si todas las células están sanas, el organismo completo estará sano.

9. Asimismo al efectuar el estudio de todas las instituciones que se relacionan con seguridad pública y policía en el país y delimitar los conceptos, se delimita la función de la Policía Preventiva Municipal que es la que actúa en un territorio delimitado aplicando las técnicas básicas de: Prevención y Acción Inmediata sin importar competencias, federal o estatal, ya que estas se definen posterior a la emergencia. Que al actuar y conocer todo su territorio se convierte en un factor básico para el control y combate de la delincuencia y demás conductas antisociales.
10. También se concluye que para que la institución Policía Preventiva Municipal cumpla su función, debe estar integrada por policía profesional con preparación académica, condiciones de trabajo aceptables, calidad e imagen.
11. Dentro de la formación de la Policía Preventiva Municipal se resalta que su actuación profesional este completamente de acuerdo con los principios que protegen los Derechos Humanos, ya que en este aspecto es donde va a demostrar su verdadera, capacitación, seguridad en sí mismos y sobre todo su estado psicológico.
12. Se concluye que los instrumentos para crear una Policía Preventiva Municipal Profesional, existen, lo que es necesario es que los gobernantes y funcionarios relacionados, sean profesionales en la materia, con vocación policíaca y que en verdad les interese desempeñar su trabajo, para que puedan utilizar todos los instrumentos existentes.
13. Así mismo se concluye la necesidad de que en realidad exista la profesión de Policía Preventiva Municipal con estudios definidos, calidad, imagen, obligaciones bien definidas, derechos acordes a la profesión, defensa jurídica eficiente y carrera.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
2. BARATTA, Alessandro. Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal. Editorial Siglo XXI, México, 1982.
3. CARLOS ESPINOSA, Alejandro. Derecho Militar Mexicano. (Prólogo del Dr. Máximo Carvajal C.), Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.
4. COLIN SANCHEZ, Guillermo • Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 10a edición, Editorial Porrúa. S.A., México, 1997.
5. CRITICA JURIDICA No. 12. Sociología Jurídica. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
6. DEL PUNT, K. Luis Marco. Manual de Criminología (Un enfoque actual). Editorial Porrúa, S.A., México, 1986
7. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2o Curso. Editorial Limusa, México, 1998.
8. FERNÁNDEZ, Julián y Alatorre Bernardo. ISO—9000 Implantación y Certificación del Sistema. Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
9. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 31a ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
10. GONZALEZ DE LA VEGA, René. Políticas Públicas en Materia de Criminalidad. Editorial Porrúa, S.A., México, 2001.

11. GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, López Portillo, V. Ernesto Yañez José Arturo. Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. Serie Justicia. Editado por la UNAM, Coordinación de Humanidades, México. 1994.
12. Hidalgo Vigueras, Guillermo Alberto. Fundamentos de Reacción Operativa para elementos de mando de la Policía Judicial. Áreas suburbanas y distritales. Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. Instituto de Formación Profesional. Editorial PGJP, México. Puebla, 1997.
13. Hidalgo Vigueras, Guillermo Alberto y Jesús Morales Rodríguez. Notas. Acciones y Razonamientos para mejorar nuestra seguridad pública. México, Puebla, Pue. 1998.
14. MARTINEZ GARNELO, Jesús. La Investigación Ministerial. Previa. Un nuevo enfoque de Procuración de Justicia. 4a Edición, Editorial. Porrúa, S.A., México, 1999.
15. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Policía Nacional Investigadora del delito. Antología sobre el origen, evolución y modernización de la policía en México. Editorial Porrúa, México, 1999.
16. MARTINEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional, un sistema alternativo de política criminológica en México. Editorial Porrúa, México, 1999.
17. OLVERA, V. Allan. Uso de Fuerza Policial. Editorial Progreso, México, 1998.
18. ORELLANA WIARCO, Octavio A. Manual de Criminología. 5a edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
19. ORTIZ ORTIZ, Serafin. Función Policial y Seguridad Pública. Editorial Mc Grav Hill, Serie Jurídica, México, 1999.
20. REYES CALDERON, José Adolfo. Criminología. Editorial Cárdenas, México, 1996.

21. RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Criminología. 8ª ed., Editorial Porrúa, México, 1993.
22. SANDOVAL ULLOA, José. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2a ed., Editorial. Porrúa, México, 2000.
23. SIERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 12a ed., Editorial Porrúa, México, 1983.
24. SODERMAN Harry et al: Policía Planeación y Métodos Modernos Enciclopedia siete tomos. Editorial LIMUSA, México, 1999.
25. SUPREM CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Seguridad Pública. Serie Debates Pleno. México, 1999.
26. TRUEBA URBINA, Alberto. La primera Constitución político-social del Mundo. Editorial. Porrúa, México, 1971.
27. ZEPEDA, Felipe Victoria. Estudios sobre la corrupción policíaca. EDAMEX, México, 1994.

LEGISLACIÓN

BÁSICA

COORDINACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial: 11/DIC/95.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Diario Oficial: 26/DIC/86.

Ley Orgánica de la Armada de México. Diario Oficial: 24/DIC/93.

Código de Justicia Militar.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

ÁMBITO FEDERAL

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley de la Policía Federal Preventiva. Diario Oficial: 04/ENE/99.

Reglamento de la Policía Federal Preventiva. Diario Oficial: 26/04/00.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal del Trabajo Burocrático.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Código Penal y Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

DISTRITO FEDERAL.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Distrito Federal.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal.

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Ley de Seguridad Privada del Distrito Federal.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Código Penal del Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social. del D.F.

ESTADO DE MÉXICO

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

Ley de Seguridad Pública del Estado de México.

Reglamento de Tránsito del Estado de México

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y su Reglamento.

Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores Infractores del Estado de México.

Reglamento de Reclusorios del Estado de México.

Ley del Trabajo del Estado de México, para trabajadores al servicio del Estado y Municipios.

Ley del Instituto de Seguridad Social para los trabajadores al Servicio del Estado y Municipios.

Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México.

Código Penal del Estado de México.

Código de Procedimientos Penales del Estado de México.

MUNICIPAL

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Méx. 2000.

Plan Municipal de Desarrollo de Naucalpan de Juárez, Méx. 97-2000.

Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan de Juárez, Méx.

Tercer Informe de Gobierno. Naucalpan de Juárez, Méx. H. Ayuntamiento 97-2000

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIAS	1
AGRADECIMIENTOS	2
OFICIOS	
PROLOGO	3
EPÍGRAFE	4
INTRODUCCIÓN	5

CAPÍTULO PRIMERO **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

1. Antecedentes generales de Seguridad Pública en México	9
A. Derecho Azteca	10
B. Época Colonial	16
C. Época Independiente	25
D. Época Contemporánea	29
2. Antecedentes generales de Seguridad Pública en el Estado de México	40
3. La Policía Preventiva Municipal en el Estado Mexicano	42

CAPÍTULO SEGUNDO **CONCEPTOS BÁSICOS**

1. Concepto de Seguridad Pública	43
2. Concepto de Policía Preventiva	47
3. Seguridad Pública como servicios público y como función	48
4. Interrelación conceptual de seguridad pública	50
5. Otros significados del término policía	53
6. Importancia del término policía aplicado a policía preventiva	55
7. Concepto de orden público	56

CAPÍTULO TERCERO
INSTITUCIONES POLICÍACAS EXISTENTES EN MÉXICO.
FUNDAMENTO JURÍDICO Y ATRIBUCIONES

1. Sistema Nacional de Seguridad Pública	58
A. Artículo 21 constitucional	58
B. Artículo 73. Fracción XXIII Constitucional	59
C. La seguridad pública en el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000 ...	60
D. Iniciativa de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	60
a) La coordinación y el federalismo	61
b) El municipio	62
c) El concepto de seguridad pública y sus fines contenidos en la Iniciativa	62
d) Objeto de esta iniciativa	65
e) Las materias y las instancias de la coordinación	67
f) Los instrumentos del Sistema Nacional	73
g) Los mecanismos jurídicos del sistema	76
h) Los servicios de apoyo a la población	77
i) La participación de la sociedad	77
j) Los servicios privados de seguridad	77
k) Integralidad del sistema de coordinación	78
2. Ámbito Internacional	80
A. Secretaría de Relaciones Exteriores	81
B. Procuraduría General de la República	81
a) Dirección General de asuntos Legales Internacionales	82
b) Oficina Central Nacional Interpol-México	83
3.- Ámbito Federal	84
A. Secretaría de la Defensa Nacional	85
a) El Ejército Mexicano	88

b) La fuerza Aérea Mexicana	.....	89
c) Policía Judicial Militar.	.....	90
d) Policía Militar	.....	90
e) Cuerpos de Defensa Rurales	.....	91
B. Secretaría de Marina	.....	92
a) La Armada de México	.....	92
b) Policía Marítima	.....	94
c) Policía Naval	.....	94
C. Secretaría de Gobernación	.....	94
a) Seguridad Nacional	.....	95
b) Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).	.....	97
c) Grupo Beta.	.....	99
D. Procuraduría General de la República	.....	99
a) Policía Judicial Federal	.....	100
b) Agencia Federal de Investigaciones	.....	102
c) Unidad Especializada en Delincuencia Organizada	.....	106
d) Servicios periciales	.....	119
E. Secretaría de Seguridad Pública	.....	121
a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	.....	121
b) La Policía Federal Preventiva	.....	124
c) Reclusorios Federales (custodios)	.....	127
4.- DISTRITO FEDERAL	.....	127
A. Policía del Distrito Federal	.....	128
a) Policía Preventiva	.....	128
b) Policía Complementaria	.....	128
- Policía Bancaria Industrial	.....	128
- Policía Auxiliar	.....	128

B. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	129
a) Policía Judicial	129
b) Servicios periciales	132
C. Reclusorios (custodios)	133
D. Servicios Privados de Seguridad	134
5.- NIVEL LOCAL O ESTATAL	134
A. Regularización constitucional	134
B. Estado de México	135
a) Policía Estatal Preventiva	135
b) Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria, Comercial y Urbana ó policía Industrial Bancaria	136
- Del Valle de Toluca	136
- Del Valle Cuautitlán	136
c) Cuerpo de Vigilantes ó Policía Auxiliar	136
d) Servicios Privados de Seguridad	136
e) Procuraduría General de Justicia del Estado de México.....	137
- Policía Judicial	137
- Servicios Periciales	138
f) Reclusorios (custodios)	138
6.- NIVEL MUNICIPAL	139
A. Regulación Constitucional	139
B. Municipio de Naucalpan de Juárez	140
a) Policía Preventiva	142
b) Policía de Tránsito	143
c) Policía Facultativa	144
7.- NOTA FINAL SOBRE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEYES	145

CAPITULO CUARTO
LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL COMO INSTITUCIÓN BÁSICA CONTRA
LA DELINCUENCIA Y DEMÁS CONDUCTAS ANTISOCIALES.
MUNICIPIO MUESTRA: NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉX.

1. Motivos que fundamentan la importancia de la Policía Preventiva Municipal	148
2. Aspectos que se deben considerar para que la importancia de la policía preventiva municipal se manifieste en la realidad brindando un servicio óptimo a la sociedad.	158
A. Horario de trabajo del personal policiaco	160
B. Selección de personal	161
C. Relación laboral-administrativa	163
D. Desempeño de actividades	169
E. Equipo	171
F. Prestaciones	171
G. Inteligencia	172
H. Instrumentos complementarios	172
I. Organización	173
J. Capacitación	173
K. Disciplina e imagen policial	173
L. Profesionalización	176
M. Servicio Civil de Carrera	178
N. Nota final referente a Naucalpan de Juárez, Méx.	182
3. Uso de la Fuerza policial y su relación con las comisiones de derechos humanos a nivel nacional e internacional	182
A. Introducción al tema	182
B. Principios a los que debe sujetarse el uso de la Fuerza.....	185
a) Legalidad	185
b) Estricta necesidad	186
c) Proporcionalidad	187

d) Técnicas de control y uso diferenciado de la fuerza.....	187
e) Preservación de la vida y la integridad física, y lesividad mínima	189
f) Uso excepcional y extremo de las armas de fuego.....	189
g) Uso de la fuerza mínima en reuniones ilícitas	190
h) Auxilio inmediato a quién resulte lesionado	190
i) Información inmediata al superior	190
4. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE CALIDAD ISO-9000 AL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA	191
A. Programas de gobierno de Naucalpan de Juárez, Méx	191
a) Programa de fortalecimiento y modernización de la Administración Municipal	191
b) Programas de seguridad pública para tranquilidad de los naucalpenses	192
B. Introducción al sistema de calidad y normas ISO-9000	197
a) ¿Qué son los estándares?	197
b) Qué es ISO	197
c) Breve recuento histórico	198
C. El sistema de calidad y las normas ISO-9000	198
a) ¿Para qué sirve un sistema de calidad?	199
b) La familia ISO-9000	201
D. Terminología	205
a) Producto	205
b) Servicio	205
c) Calidad	205
d) Control de Calidad	205
e) Aseguramiento de calidad	205
f) Administración para la calidad total	205

E. Requisitos del sistema de calidad	206
a) Política de calidad	206
a. 1) La policía de calidad en el servicio de seguridad pública y tránsito de Nopalpan, Méx.	209
b) Organización	209
– Responsabilidad y autoridad	209
– Recursos	210
– Representante de la gerencia	211
c) Revisión de la Gerencia	212
F. Sistema de Calidad	215
a) Generalidades	215
– Manual de calidad	216
– Procedimientos	216
– Instructivos	216
– Registros de calidad	216
– Contenido usual de un manual de calidad	217
b) Procedimientos del sistema de calidad	217
c) Plancación de la calidad	221
G. Entrenamiento	226
5. NECESIDAD DE UN DERECHO POLICIAL	229
A. Concepto de Derecho Policial	231
B. Contenido básico	232
C. Tribunal Policial	234
CONCLUSIONES	237
BIBLIOGRAFIA	239
INDICE	245