



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN

“CREACIÓN DE LA ESCUELA SUPERIOR DE
POLICÍA EN EL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ANDRÉS PATRICIO OROZCO OLVERA



FES Aragón

ASESOR :
LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO

MÉXICO

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.

CARRERA: LICENCIADO EN DERECHO.

**NOMBRE DE LA TESIS: "CREACIÓN DE LA ESCUELA
SUPERIOR DE POLICÍA EN EL DISTRITO FEDERAL"**

**NOMBRE DEL ALUMNO: ANDRÉS PATRICIO OROZCO
OLVERA.**

NÚMERO DE CUENTA: 8514506-7

**Vo. Bo. DEL ASESOR: LIC. SILVERIO
NOCHEBUENA TELLO.**

ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO 2008.

DEDICATORIAS

A DIOS: Por que me ha dado la oportunidad de disfrutar esta gran experiencia llamada vida.

A MI MADRE: Señora Imelda Olvera Mendoza, por permitirme llegar a este plano, no obstante los múltiples contratiempos y situaciones difíciles, así como por sus grandes enseñanzas.

A MI PADRE: Señor Juan Orozco Torres, por haber contribuido a mi nacimiento y por haber vivido su vida como quiso vivirla.

A MI ABUELITA MATERNA: Doña Placida Mendoza, por su gran ejemplo de vida y todo el amor que de ella recibí.

A MIS HERMANOS: Guadalupe, Alicia y Gerardo, por la ayuda que he recibido de Ustedes.

A MI ESPOSA: Arquitecta Blanca Mónica Arizona Anaya, por su apoyo incondicional, amor y comprensión en momentos difíciles.

A MIS HIJOS: Andrés Alejandro, Yazmín Verónica, José Alfredo y Andrés Eduardo, **con todo mi amor** y como un ejemplo de superación.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO y muy en particular **A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES “ARAGON”**, por haberme dado la oportunidad de contar con una formación profesional y con ello conseguir muchos de mis anhelos.

A MI ASESOR: Licenciado Silverio Nochebuena Tello, muchas gracias maestro, por su ayuda en la elaboración de la presente tesis y por hacer realidad uno de mis principales objetivos.

A MIS MAESTROS Y JURADO: Gracias por dedicar parte de su valioso tiempo a mi formación profesional y por compartir sus múltiples conocimientos y experiencias.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO PRIMERO. ASPECTOS GENERALES DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL .

1.1 EN LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.	1
1.2 EN LA ETAPA COLONIAL.	3
1.3 EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.	12
1.4 EN LA ETAPA CONTEMPORÁNEA.	22

CAPÍTULO SEGUNDO. RÉGIMEN JURÍDICO.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	42
2.2 ESTATUTO JURÍDICO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	59
2.3 LEY FEDERAL DE REEONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	75
2.4 REGLAMENTO DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.	82
2.5 LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL	85

CAPÍTULO TERCERO.
LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL
DISTRITO FEDERAL.

3.1 ORIGEN.	96
3.2 ATRIBUCIONES.	103
3.3 EL INSTITUTO TÉCNICO DE FORMACIÓN POLICIAL.	104
3.4 CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO QUE RECIBEN LOS ALUMNOS DEL INSTITUTO TÉCNICO DE FORMACIÓN POLICIAL.	107

CAPÍTULO CUARTO.
CREACIÓN DE LA ESCUELA SUPERIOR DE POLICÍA EN
EL DISTRITO FEDERAL.

4.1 ORGANIGRAMA.	115
4.2 PREPARACIÓN ACADÉMICA.	116
4.3 PREPARACIÓN FÍSICA.	130
4.4 PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL.	135
CONCLUSIONES.	140
BIBLIOGRAFÍA.	143

INTRODUCCIÓN.

MÉXICO REQUIERE DE UNA POLICÍA DE PRIMER MUNDO.

Efectivamente, la esencia de este trabajo de investigación, radica en proponer la creación de la Escuela Superior de Policía en virtud de que la población de nuestra Ciudad Capital de la República Mexicana, precisa de una policía preventiva que sea profesional, por estar capacitada y adiestrada para cumplir cabalmente con su trascendente misión de proporcionar protección integral a la población del Distrito Federal.

El trabajo consta de cuatro capítulos, en el primero se trata lo referente a los aspectos generales de la policía preventiva del Distrito Federal, en el segundo, se examina el régimen jurídico de la policía preventiva del Distrito Federal, en el tercer apartado se analiza la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el Capítulo Cuatro se propone la creación de la Escuela Superior de Policía, en este se ensaya un organigrama, se propone una preparación académica, una formación física y la impostergable necesidad de crear una policía preventiva profesional.

En el capítulo de conclusiones, confirmo mi postura, en el siglo XXI de nuestra era, merece nuestra Ciudad de México Distrito Federal una policía preventiva preparada integralmente.

ANDRÉS PATRICIO OROZCO OLVERA.

CAPÍTULO PRIMERO.

ASPECTOS GENERALES DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL .

1.1 EN LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Para la Maestra Carmen Barrón de Morán, México fue el asentamiento de algunas de las civilizaciones más antiguas y desarrolladas del hemisferio occidental. Existe evidencia de que una población dedicada a la caza habitó el área hacia el año 21000 a.C. o incluso antes. La agricultura comenzó alrededor del año 5000 a.C.; entre los primeros cultivos estuvieron la calabaza, el maíz, el frijol y el chile.

La primera civilización mesoamericana importante fue la de los olmecas, quienes tuvieron su época de florecimiento entre el 1500 y el 600 a.C.

La cultura maya, de acuerdo con la investigación arqueológica, alcanzó su mayor desarrollo al acercarse el siglo VI. Otro grupo, el tolteca, emigró desde el norte y en el siglo X estableció un imperio en el valle de México.

Los guerreros toltecas fueron los fundadores de las ciudades de Tula y Tulancingo (al norte de la actual ciudad de México); desarrollaron una gran civilización todavía evidente por las ruinas de magníficos edificios y monumentos.¹

Sigue explicando la autora que en el siglo XI los toltecas entraron en decadencia y abandonaron su metrópoli, Tula.

¹ BARRÓN DE MORÁN, Carmen, Historia de México. 37 ed, Porrúa, México 1993, p. 7

Grupos de chichimecas, de carácter nómada, se impusieron en la región central de México. Dos siglos más tarde siete tribus nahuatlacas llegaron al valle de México procedentes del norte, de un lugar que en los mitos se conoce como Chicomóztoc, “en las siete cuevas”, probablemente la zona de La Quemada.

El grupo azteca, más tarde llamado mexica, la tribu más importante, fundó un asentamiento denominado Tenochtitlán en un área rodeada por lagos, entre ellos el de Texcoco. Conforme el asentamiento crecía, su valor militar era mayor debido a la construcción de calzadas que represaban el agua de los lagos de los alrededores y convertían a la ciudad en una isla fortaleza prácticamente inexpugnable.²

Según Alfredo Chavero, bajo el mando de Itzcóatl, rey de Tenochtitlán de 1428 a 1440, este grupo extendió sus dominios a todo el valle de México, llegando a ser la principal potencia del centro y sur de México cerca del siglo XV.

Su civilización, basada en la tolteca y chichimeca, fue muy desarrollada, tanto intelectual como artísticamente. La economía azteca dependía de la agricultura, particularmente del cultivo del maíz y de los tributos que exigían a los pueblos dominados en la guerra. Según se hacían más ricos y poderosos, los aztecas construyeron grandes ciudades y desarrollaron una intrincada organización social, política y religiosa.

² *Ibíd.*, pp. 7 y 8

La seguridad pública, la ejecutaban los policías de barrio y traían un distintivo en sus ropas para determinar el sitio al cual pertenecían.³

Esta idea de policía de barrio, se ha pretendido implantar por Jefes Delegacionales en el Distrito Federal, empero se ha quedado en planes, como muchas otras ideas de políticos mexicanos.

1.2 EN LA ETAPA COLONIAL.

Amalia López Reyes relata que el primer explorador europeo que llegó al territorio mexicano fue Francisco Hernández de Córdoba, quien descubrió varios asentamientos mayas en la península de Yucatán en 1517.

Un año más tarde Juan de Grijalva encabezó una expedición que exploró las costas orientales de México y entregó a la colonia española en Cuba los primeros informes acerca del Imperio azteca.

Esos informes motivaron a Diego Velázquez, gobernador de Cuba, a enviar una gran fuerza en 1519 bajo el mando de Hernán Cortés.

En 1535, catorce años después de la caída de la capital azteca (1521), la forma de gobierno de lo que Cortés llamó Nueva España se instituyó con la designación del primer virrey español, Antonio de Mendoza. Hasta 1821, un total de 61

³ CHAVERO, Alfredo, Compendio General de México a través de los siglos, Tomo I. 3ª ed, Del Valle de México, México 1997, p. 117

virreyes gobernaron Nueva España. Mendoza y sus sucesores dirigieron una serie de expediciones militares y exploratorias con las cuales finalmente hicieron parte de la Nueva España a los actuales Estados de Texas, Nuevo México, Arizona y California, en Estados Unidos.⁴

Para José Manuel Lozano Fuentes, una característica particular del virreinato novohispano fue la explotación de los indígenas. A pesar de que durante la conquista murieron centenares de indígenas, continuaron siendo la mayoría de los habitantes de la Nueva España, que hablaban sus propias lenguas y mantenían gran parte de su cultura original. A pesar de que eran libres por decreto y podían recibir salarios, vivían casi todos en estado de sumisión. Su situación fue el resultado del sistema de encomienda, por medio del cual se dotaba a los nobles y soldados españoles no sólo de grandes extensiones de tierra, sino además se les otorgaba la jurisdicción sobre todos los indígenas que las habitaran. El gobierno español realizó algunos intentos para reglamentar la explotación de los trabajadores indígenas en el campo y en las minas. Las reformas decretadas en España fueron muchas veces ineficaces debido a la dificultad de su ejecución. Mejorar la condición de los indígenas se convirtió en un objetivo primordial del gobierno mexicano después de que fue derrocada la administración colonial.

Una segunda característica del periodo virreinal fue la posición y la labor de la Iglesia católica. Misioneros franciscanos, agustinos, dominicos y jesuitas llegaron al país poco después de los conquistadores. En 1528 Juan de Zumárraga se convirtió en el primer obispo electo de Nueva España, y hacia 1548 se erigió

⁴ LÓPEZ REYES, Amalia, Historia de México, Continental, México 1990, p. 150

un arzobispado. La Iglesia mexicana llegó a ser enormemente opulenta debido a las dotes y legados que podía retener en perpetuidad. Antes de 1857, año en que se nacionalizaron los bienes eclesiásticos, la Iglesia poseía una tercera parte de toda la propiedad y territorio.⁵

Una tercera característica –según el autor en cita- fue la existencia de clases sociales muy marcadas: los indígenas, los mestizos (un grupo que se incrementó progresivamente durante la época virreinal), los esclavos negros, los negros libres y los blancos. Los mexicanos blancos a su vez estaban divididos. La clase más alta de todas era la de los peninsulares, aquéllos nacidos en España, que se oponían a los criollos, descendientes de españoles que habían nacido y crecido en la Nueva España. Los peninsulares eran enviados desde España donde adquirían los puestos coloniales más importantes, tanto de la administración civil como eclesiástica. Éstos se mantenían a distancia de los criollos, quienes casi nunca ejercieron cargos de relevancia. El resentimiento de los criollos llegó a ser una fuerza que motivó más tarde el movimiento de la independencia.

Desde el comienzo del sistema virreinal, la ineficacia y la corrupción en la administración colonial estaba muy ligada al gobierno español central. En los últimos años del siglo XVIII, España intentó instituir una serie de reformas administrativas, principalmente durante los años 1789 a 1794, bajo el virreinato de Juan Vicente de Güemes Pacheco, conde de Revillagigedo. Estas reformas no erradicaron los problemas fundamentales del sistema y, a principios del siglo XIX, el resentimiento criollo y la ineficacia del gobierno de la Nueva España habían debilitado la

⁵ LOZANO FUENTES, José Manuel, Historia de México. Alambra, México 1989. p. 56

unión entre la colonia y la metrópoli. A estas condiciones internas se añadió la influencia de las ideas políticas liberales de Europa, particularmente después de la Revolución Francesa.⁶

Amalia López Reyes reseña que la ocupación de España por Napoleón desembocó finalmente en la guerra de Independencia de México. Desorientados por el desastre que había tenido lugar en España, los líderes administrativos de la Nueva España comenzaron a estar en desacuerdo entre ellos mismos, sin una autoridad central que interviniera. En 1808 el virrey José de Iturrigaray apoyó los intentos de los criollos para establecer un gobierno nacional. Sin embargo, otros oficiales peninsulares estuvieron en desacuerdo, por lo que Iturrigaray fue depuesto, enviado a España y procesado. En el momento culminante de esas luchas entre facciones comenzó la rebelión política de la población criolla.

En cuanto a la administración de justicia y su aplicación eran crueles y severas, si bien es cierto como estudiamos anteriormente la Iglesia gobernaba prácticamente en la vida de la Nueva España, y como tenía más poder que el propio Estado, este no podía actuar con autonomía sino tenía permiso de esta Institución religiosa.⁷

El Doctor Guillermo Colín Sánchez relata que existía el Tribunal de La Acordada, institución judicial especial del virreinato de Nueva España, creada el 11 de noviembre de 1719 y aprobada por el rey Felipe V tres años después, cuyo objeto era el enjuiciamiento de los salteadores de caminos mediante el uso de

⁶ *Ibidem*, pp. 57 y 58

⁷ LÓPEZ REYES, Amalia, *Op. Cit*, pp. 175 y 176

procedimientos sumarios. El virrey Fernando de Alencastre Noroña y Silva, duque de Linares, ordenó la redacción de un documento sobre la situación social del virreinato que entregó en 1716, a modo de instrucción, a su sucesor Baltasar de Zúñiga y Guzmán, marqués de Valero. Dicho estudio fue el que sirvió para el establecimiento del denominado Tribunal de La Acordada, en 1719. Tanto la sede principal de la institución, como la cárcel que recibió el mismo nombre, se encontraban en la ciudad de México, y su actividad, centrada en las zonas rurales, se desarrolló hasta que, el 31 de mayo de 1813, en pleno proceso de independencia del virreinato respecto del poder español, dejó de funcionar.

Igualmente existió la Inquisición, institución judicial creada por el pontificado en la edad media, con la misión de localizar, procesar y sentenciar a las personas culpables de herejía. En la Iglesia primitiva la pena habitual por herejía era la excomunión. Con el reconocimiento del cristianismo como religión estatal en el siglo IV por los emperadores romanos, los herejes empezaron a ser considerados enemigos del Estado, sobre todo cuando habían provocado violencia y alteraciones del orden público. San Agustín aprobó con reservas la acción del Estado contra los herejes, aunque la Iglesia en general desaprobó la coacción y los castigos físicos.⁸

Sigue explicando el Doctor Colín Sánchez que en el siglo XII, en respuesta al resurgimiento de la herejía de forma organizada, se produjo en el sur de Francia un cambio de opinión dirigida de forma destacada contra la doctrina albigense.

⁸ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 18 ed, Porrúa, México 1998. pp. 39 y 40

La doctrina y práctica albigense parecían nocivas respecto al matrimonio y otras instituciones de la sociedad y, tras los más débiles esfuerzos de sus predecesores, el Papa Inocencio III organizó una cruzada contra esta comunidad. Promulgó una legislación punitiva contra sus componentes y envió predicadores a la zona. Sin embargo, los diversos intentos destinados a someter la herejía no estuvieron bien coordinados y fueron relativamente ineficaces.

La Inquisición en sí no se constituyó hasta 1231, con los estatutos *Excommunicamus* del Papa Gregorio IX. Con ellos el Papa redujo la responsabilidad de los obispos en materia de ortodoxia, sometió a los inquisidores bajo la jurisdicción del pontificado, y estableció severos castigos. El cargo de inquisidor fue confiado casi en exclusiva a los franciscanos y a los dominicos, a causa de su mejor preparación teológica y su supuesto rechazo de las ambiciones mundanas. Al poner bajo dirección pontificia la persecución de los herejes, Gregorio IX actuaba en parte movido por el miedo a que Federico II, emperador del Sacro Imperio Romano, tomara la iniciativa y la utilizara con objetivos políticos. Restringida en principio a Alemania y Aragón, la nueva institución entró enseguida en vigor en el conjunto de la Iglesia, aunque no funcionara por entero o lo hiciera de forma muy limitada en muchas regiones de Europa.

Dos inquisidores con la misma autoridad —nombrados directamente por el Papa— eran los responsables de cada tribunal, con la ayuda de asistentes, notarios, policía y asesores. Los inquisidores fueron figuras que disponían de imponentes potestades, porque podían excomulgar incluso a príncipes. En estas circunstancias sorprende que los

inquisidores tuvieran fama de justos y misericordiosos entre sus contemporáneos. Sin embargo, algunos de ellos fueron acusados de crueldad y de otros abusos.⁹

Sigue el autor su relato:

“Los inquisidores se establecían por un periodo definido de semanas o meses en alguna plaza central, desde donde promulgaban órdenes solicitando que todo culpable de herejía se presentara por propia iniciativa. Los inquisidores podían entablar pleito contra cualquier persona sospechosa. A quienes se presentaban por propia voluntad y confesaban su herejía, se les imponía penas menores que a los que había que juzgar y condenar. Se concedía un periodo de gracia de un mes más o menos para realizar esta confesión espontánea; el verdadero proceso comenzaba después.

“Si los inquisidores decidían procesar a una persona sospechosa de herejía, el prelado del sospechoso publicaba el requerimiento judicial. La policía inquisitorial buscaba a aquellos que se negaban a obedecer los requerimientos, y no se les concedía derecho de asilo. Los acusados recibían una declaración de cargos contra ellos. Durante algunos años se ocultó el nombre de los acusadores, pero el Papa Bonifacio VIII abrogó esta práctica. Los acusados estaban obligados bajo juramento a responder de todos los cargos que existían contra ellos, convirtiéndose así en sus propios acusadores. El testimonio de dos testigos se consideraba por lo general prueba de culpabilidad.

⁹ *Ibíd.* pp. 41 y 42

Los inquisidores contaban con una especie de consejo, formado por clérigos y laicos, para que les ayudaran a dictar un veredicto. Les estaba permitido encarcelar testigos sobre los que recayera la sospecha de que estaban mintiendo. En 1252 el Papa Inocencio IV, bajo la influencia del renacimiento del Derecho romano, autorizó la práctica de la tortura para extraer la verdad de los sospechosos. Hasta entonces este procedimiento había sido ajeno a la tradición canónica”.¹⁰

Concluye Colín Sánchez:

“Los castigos y sentencias para los que confesaban o eran declarados culpables se pronunciaban al mismo tiempo en una ceremonia pública al final de todo el proceso. Era el sermo generalis o auto de fe. Los castigos podían consistir en una peregrinación, un suplicio público, una multa o cargar con una cruz. Las dos lengüetas de tela roja cosidas en el exterior de la ropa señalaban a los que habían hecho falsas acusaciones. En los casos más graves las penas eran la confiscación de propiedades o el encarcelamiento. La pena más severa que los inquisidores podían imponer era la de prisión perpetua. De esta forma la entrega por los inquisidores de un reo a las autoridades civiles, equivalía a solicitar la ejecución de esa persona.

Aunque en sus comienzos la Inquisición dedicó más atención a los albigenses y en menor grado a los valdenses, sus actividades se ampliaron a otros grupos heterodoxos, como la Hermandad, y más tarde a los llamados brujas y adivinos. Una vez que los albigenses estuvieron bajo control, la actividad de la Inquisición disminuyó, y a finales del siglo XIV y durante el siglo

¹⁰ *Ibidem*, pp, 43 a 45

XV se supo poco de ella. Sin embargo, a finales de la edad media los príncipes seculares utilizaron modelos represivos que respondían a los de la Inquisición.

Alarmado por la difusión del protestantismo y por su penetración en Italia, en 1542 el Papa Pablo III hizo caso a reformadores como el cardenal Juan Pedro Carafa y estableció en Roma la Congregación de la Inquisición, conocida también como la Inquisición romana y el Santo Oficio. Seis cardenales, incluido Carafa, constituyeron la comisión original, cuyos poderes se ampliaron a toda la Iglesia. En realidad, el Santo Oficio era una institución nueva vinculada a la Inquisición medieval sólo por vagos precedentes. Más libre del control episcopal que su predecesora, concibió también su función de forma diferente. Mientras la Inquisición medieval se había centrado en las herejías que ocasionaban desórdenes públicos, el Santo Oficio se preocupó de la ortodoxia de índole más académica y, sobre todo, la que aparecía en los escritos de teólogos y eclesiásticos destacados”.¹¹

Durante los 12 primeros años, las actividades de la Inquisición romana fueron modestas hasta cierto punto, reducidas a Italia casi por completo. Cuando Carafa se convirtió en el Papa Pablo IV en 1555 emprendió una persecución activa de sospechosos, incluidos obispos y cardenales (como el prelado inglés Reginald Pole). Encargó a la Congregación que elaborara una lista de libros que atentaban contra la fe o la moral, y aprobó y publicó el primer Índice de Libros Prohibidos en 1559. Aunque papas posteriores atemperaron el celo de la Inquisición romana, comenzaron a considerarla como el instrumento consuetudinario

¹¹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Op. Cit, pp. 47 y 48

del Gobierno papal para regular el orden en la Iglesia y la ortodoxia doctrinal; por ejemplo, procesó y condenó a Galileo en 1633. En 1965 el Papa Pablo VI, respondiendo a numerosas quejas, reorganizó el Santo Oficio y le puso el nuevo nombre de Congregación para la Doctrina de la Fe.

Es importante hacer notar que en la época de la Colonia no existía una policía que cuidara de la población, únicamente existía la presencia de un ejército que su función principal era proteger al Virrey de la Nueva España, además de cuidar y vigilar los intereses de la población, en la que se puede tomar el supuesto que actuaba como una institución policial, la cual no estaba preparada para ello, pues se llegaban a cometer varias arbitrariedades con la población. Se destaca en esa época un ejército de 40 000 hombres que defendía a ese país y su organización militar correspondía a las condiciones especiales del Virreinato. Este ejército se dividía en tropa permanente, milicias provinciales, divisiones guardacostas y compañías provinciales que se encargaban de resguardar la prolongada línea con los Estados Unidos de Norteamérica.

1.3 EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.

Ciro González Blackaller explica que Antonio López de Santa Anna comandó las fuerzas mexicanas que derrotaron a las tropas texanas estadounidenses en la batalla de El Álamo. Presidente de México en reiteradas ocasiones entre 1833 y 1855, gobernó de forma dictatorial.

El 16 de septiembre de 1810 Miguel Hidalgo y Costilla, cura del pueblo de Dolores, en el actual Estado de Guanajuato, alzó la

bandera de la rebelión demandando el fin del mal gobierno, pero sin desconocer el poder del rey español Fernando VII. A pesar de que inicialmente tuvo éxito, la rebelión de Hidalgo no sobrevivió mucho tiempo, ya que fue capturado por las fuerzas realistas y ejecutado en Chihuahua en 1811. El liderazgo del movimiento pasó a otro sacerdote, José María Morelos y Pavón, quien, en 1814, proclamó a México como república independiente de España y abolió la esclavitud. Un año más tarde, Morelos y su ejército fueron derrotados por las fuerzas reales bajo el mando de Agustín de Iturbide, general criollo. La revolución continuó bajo el liderazgo de Vicente Guerrero, quien encabezaba un ejército comparativamente pequeño.

La revolución española de 1820 afectó a la rebelión de México. Las tendencias políticas liberales en España consternaron a los líderes conservadores mexicanos, quienes comenzaron una serie de intrigas con el fin de separar el virreinato de la metrópoli. Por cuenta propia, Iturbide se reunió con Guerrero en 1821 y ambos firmaron un acuerdo por el cual unieron sus fuerzas para llevar a término la independencia. Su plan, conocido como Plan de Iguala, estableció posteriormente tres garantías mutuas: México sería un país independiente gobernado por un monarca español; la religión católica sería la oficial y única del país, y los españoles y criollos tendrían los mismos derechos y privilegios. El virrey Juan Ruiz de Apodaca, depuesto por los insurgentes, huyó a España. El último virrey de la Nueva España fue Juan O'Donojú, quien, a su llegada a México en julio de 1821, aceptó el Tratado de Córdoba, reconociendo la independencia de México.¹²

¹² GONZÁLEZ BLACKALLER, Ciro, Historia de México, Cultura. México 1978, pp. 76 y 77

Alicia Quintana reseña que el país vivió un periodo turbulento. En 1822 Iturbide fue proclamado emperador con el nombre de Agustín I. Diez meses más tarde fue depuesto por una rebelión dirigida por Antonio López de Santa Anna, su anterior colaborador. Se proclamó la república y Guadalupe Victoria se convirtió en el primer presidente. México, sin embargo, no estaba preparado para la repentina democracia. Se inició el conflicto entre los centralistas (grupo conservador formado por líderes religiosos, terratenientes, criollos y oficiales del ejército, decididos a mantener una forma de gobierno centralizada) y los partidarios de un gobierno federal (facción liberal y anticlerical que apoyaba el establecimiento de Estados soberanos unidos en una federación, además del apoyo social a los indígenas y a otros grupos oprimidos). Vicente Guerrero, líder liberal, llegó a ser presidente en 1829, pero fue asesinado en 1831 por las fuerzas dirigidas por el líder político y militar Anastasio Bustamante. Hasta 1933, año en que López de Santa Anna fue elegido presidente, se sucedieron las rebeliones en el país. Sin embargo, poco después de su llegada al poder, su política centralista involucró a la nueva república en una guerra.

La Guerra Mexicano-estadounidense (1846-1848) supuso la pérdida de una inmensa cantidad de territorios de México en beneficio de su oponente. Después de que el general Zachary Taylor avanzara hacia la desembocadura del río Grande del Norte (río Bravo), el gobierno mexicano envió en abril de 1846 tropas hacia esa zona. El Congreso estadounidense declaró formalmente la guerra a México el 13 de mayo siguiente y México, por su parte, hizo lo propio el 7 de julio de 1846. Taylor, que ya había derrotado a los mexicanos en las batallas de Palo Alto (8 de mayo de 1846) y Resaca de la Palma (9 de mayo), se

enfrentó a las fuerzas del general y presidente Antonio López de Santa Anna en la batalla de Buena Vista (22 y 23 de febrero de 1847). México se negó a reconocer su derrota, por lo que Estados Unidos decidió enviar una expedición militar para conquistar la capital mexicana y poner así fin a la guerra. Las tropas estadounidenses al mando del general Winfield Scott conquistaron Veracruz (29 de marzo de 1847) y derrotaron a los mexicanos en Cerro Gordo, Contreras y Churubusco. Más tarde, ocuparon Molino del Rey. El 13 de septiembre de 1847 tomaron al asalto el castillo situado en el cerro de Chapultepec, la ruta de acceso a la ciudad de México. Ésta cayó al día siguiente. La ilustración que se reproduce aquí muestra el bombardeo estadounidense del cerro donde se hallaba el castillo de Chapultepec, previo al definitivo ataque del mismo.¹³

Sigue reseñando la Maestra Alicia Quintana que los habitantes de Texas, entonces bajo la ley mexicana, no estaban conformes con el decreto gubernamental (1829) que abolía la esclavitud, y el plan de Santa Anna para centralizar el gobierno incrementó su resentimiento. Texas se rebeló en 1836 y declaró su independencia después de que Santa Anna fuera derrotado de manera decisiva por el líder texano Samuel Houston el 21 de abril de 1836 en San Jacinto. Como resultado de la disputa sobre el límite occidental de Texas entre ciudadanos estadounidenses y mexicanos, y de la intención de los primeros de apoderarse de California, Estados Unidos declaró la guerra a México en mayo de 1846.

¹³ QUINTANA DE DEL PINO, Alicia, Apuntes de Historia de Historia de México, Universidad del Valle de México, 2º. Año de Preparatoria, México 1970.

Las tropas estadounidenses ocuparon el norte de México y un año después cayeron sobre la capital. El 2 de febrero de 1848, bajo los términos del tratado de Guadalupe Hidalgo, el río Bravo o Grande del Norte se fijó como límite de Texas. Estados Unidos se apoderó además del territorio que actualmente forman los Estados de Arizona, California, Colorado, Nuevo México, Nevada, Utah y parte de Wyoming. Unos años después, el Tratado de la Mesilla de 1853 definió el límite de Nuevo México y añadió una franja más de territorio a Estados Unidos.

El tratado firmado por Estados Unidos y México en 1848 no especificaba claramente el límite territorial entre ambos países. En 1853, el diplomático estadounidense James Gadsden negoció con funcionarios mexicanos la compra de un territorio que se constituyó en frontera permanente con el acuerdo de ambos países. El proceso fue conocido como Convención Gadsden o Tratado de La Mesilla.

Después de la guerra, México se enfrentó a un fuerte problema de reconstrucción. Las finanzas estaban devastadas y el prestigio del gobierno, ya débil, había disminuido considerablemente. Santa Anna, obligado a renunciar, regresó del exilio en 1853 y, con el apoyo de los centralistas, se autoproclamó dictador. A principios de 1854 se inició una rebelión liberal y, después de más de un año de intensos enfrentamientos, Santa Anna huyó de México. La revolución fue el primer acontecimiento de una larga y feroz lucha entre las clases poderosas, que tradicionalmente habían dominado México, y los demócratas liberales, que demandaban tener voz en el gobierno.¹⁴

¹⁴ QUINTANA DE DEL PINO, Alicia, Op. Cit.

Para José María Herrera Benito Juárez representó para muchos de sus compatriotas el triunfo del hombre común sobre la aristocracia. Su ascendencia zapoteca atrajo a muchos seguidores. Fue elegido presidente de la nación en dos ocasiones. Su principal labor fue la aplicación de reformas liberales, como, por ejemplo, la separación entre la Iglesia y el Estado.

El gran líder que surgió entre los liberales fue un indígena, Benito Juárez, que llegó a ser famoso por su integridad y firme lealtad a la democracia. Durante los siguientes 25 años Juárez fue la figura central de los políticos mexicanos. El gobierno federal, la libertad de expresión y otras libertades civiles tomaron cuerpo en la Constitución de 1857, a la que los grupos conservadores se opusieron encarnizadamente. Estos últimos estaban apoyados por España, y en 1858 la guerra de Reforma o guerra de los Tres Años, entre grupos conservadores y liberales, devastó a México. El gobierno de Juárez era apoyado por Estados Unidos y, en 1860, los ejércitos juaristas habían triunfado definitivamente. Entre tanto, como presidente provisional entre 1858 y 1861, Juárez había emitido las Leyes de Reforma (1859) que decretaban la nacionalización de los bienes de la Iglesia, la ley del matrimonio civil, la separación de la Iglesia del Estado, la ley del registro civil, la secularización de los cementerios y los hospitales, y la libertad religiosa.¹⁵

El autor en cita relata que Maximiliano I hermano del emperador austriaco Francisco José I, fue emperador de México desde 1864 hasta 1867 por la ocupación de las fuerzas francesas de

¹⁵ HERRERA, José María, Historia de México. Latinoamericana, México 1988, p. 45

Napoleón III. Fue capturado por las fuerzas republicanas de Benito Juárez y ejecutado el 19 de junio de 1867.

Elegido presidente en 1861, Juárez comenzó a poner orden. Una de sus primeras acciones fue la suspensión del pago de intereses a la deuda extranjera adquirida por los gobiernos precedentes. Molestos con su decreto, Francia, Gran Bretaña y España decidieron intervenir conjuntamente para la protección de sus inversiones en México. El primero en actuar fue Napoleón III de Francia. Una expedición conjunta ocupó Veracruz en 1861, pero cuando las ambiciones colonizadoras de Napoleón se hicieron evidentes, los británicos y españoles se retiraron en 1862. Durante un año las tropas francesas libraron su camino a través de México y finalmente entraron en la capital en junio de 1863. Juárez y su gabinete huyeron, mientras que un gobierno conservador provisional, apoyado por los sectores monárquicos del país, proclamó el Imperio mexicano y ofreció la corona, a instancias de Napoleón, a Maximiliano I, archiduque de Austria.¹⁶

Concluye José María Herrera precisando que de 1864 a 1867 Maximiliano I y su esposa Carlota gobernaron el Imperio, pero en 1865, bajo presión de Estados Unidos, que seguía reconociendo a Juárez, Francia retiró sus tropas. Las fuerzas de Juárez recobraron el país después de que los franceses se retiraran en 1867, y las tropas republicanas, bajo el mando del general Porfirio Díaz, ocuparon la ciudad de México. Maximiliano I, sitiado en Querétaro, fue obligado a rendirse y, después de un consejo de guerra, fue fusilado.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 46 y 47

Nuevamente Juárez intentó restablecer el orden, pero se encontró con numerosos sectores que se oponían a su gobierno. En 1871, después de una dudosa elección, el Congreso reeligió como presidente a Juárez. Porfirio Díaz, uno de los candidatos que había sido derrotado, encabezó una insurrección sin ningún éxito. Juárez murió en 1872 y fue sucedido por Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la Suprema Corte. En 1876, cuando Lerdo de Tejada vislumbraba la reelección, Díaz encabezó otra rebelión. En esta ocasión tuvo éxito y fue elegido presidente.¹⁷

Eduardo Alcocer apunta que Porfirio Díaz aspiró a la presidencia de México en 1867 y 1871; derrocó al presidente Sebastián Lerdo de Tejada en 1876 y se alzó con el poder un año después. Ocupó la jefatura del Estado durante los 35 años siguientes, a excepción de un lapso de cuatro años.

Porfirio Díaz gobernó México como un autócrata desde 1876 hasta 1911, exceptuando el periodo de 1880 a 1884, cuando nominalmente el poder estuvo en manos de uno de sus colaboradores. Bajo este periodo, conocido como porfiriato, se dieron importantes avances en el desarrollo económico y comercial: nuevas plantas industriales, extensión de las vías de ferrocarril, obras públicas, mejoramiento de puertos y construcción de edificios públicos. Muchas de las nuevas empresas fueron financiadas y manejadas por extranjeros, ya que otorgó concesiones al capital francés, estadounidense e inglés que llegó a acaparar casi la totalidad de la minería, el petróleo y los ferrocarriles, entre otros sectores, sin permitir que los trabajadores mexicanos ocuparan puestos de responsabilidad. Esto contribuyó al descontento de las clases

¹⁷ Idem, pp. 50 y 51

desfavorecidas que, ahogadas en deudas, soportaban malos tratos, despidos injustificados, largas jornadas de trabajo y explotación.¹⁸

Además, Porfirio Díaz -dice el autor- favoreció a los ricos terratenientes de los grandes Estados, incrementando sus propiedades por medio de la asignación de terrenos comunales que pertenecían a los indígenas que quedaron en precarias condiciones, trabajando como peones en los latifundios. El dictador desatendió la educación popular y favoreció a la Iglesia, prestando poca atención a la política de secularización de 1859. El descontento y el espíritu de rebelión se extendieron por todo el país, con brotes que fueron reprimidos violentamente, como los de los indígenas yaquis y mayos, despojados de sus tierras, y las huelgas de 1906 y 1907 de los obreros de Río Blanco y Cananea.

En 1908, enterado de ese descontento, Díaz anunció que recibiría con gusto un candidato opositor para las elecciones de 1910, a fin de demostrar su respeto por la democracia. El candidato propuesto por el grupo liberal fue Francisco Ignacio Madero. La influencia de Madero aumentó y, a pesar de que estuvo un tiempo encarcelado, el dirigente liberal se volvió cada vez más activo. Después de que Díaz fuera reelegido en 1910, Madero fue reconocido como el líder de la revolución popular. Díaz fue obligado a renunciar en 1911 e inmediatamente después abandonó México.¹⁹

¹⁸ ALCOCER, Eduardo, El porfiriato, Panorama, México 1987, p. 98

¹⁹ *Ibíd.*, p. 100

Concluye Eduardo Alcocer precisando que Madero fue elegido presidente en 1911, pero no fue lo suficientemente enérgico para terminar la contienda política y militar. Otros líderes rebeldes, particularmente Emiliano Zapata y Francisco Villa, se negaron a someterse a la autoridad presidencial, y el embajador de Estados Unidos, Henry Lane Wilson, le retiró su apoyo cuando vio que no era posible la negociación, optando por respaldar a sus opositores. Victoriano Huerta, jefe del ejército de Madero, conspiró con los líderes rebeldes y en 1913 se apoderó del control de la capital. Huerta se convirtió en dictador y, cuatro días después de asumir el poder, Madero fue asesinado.

Comenzaron nuevas rebeliones armadas bajo los mandos de Zapata, Villa y Venustiano Carranza, y Huerta renunció en 1914. Carranza tomó el poder ese mismo año y Villa al momento le declaró la guerra. Además de las ambiciones de los líderes militares rivales, se sumó a la confusión la intervención de algunos gobiernos extranjeros velando por la protección de los intereses de sus nacionales. En 1915 una comisión representada por ocho países de América Latina y Estados Unidos reconoció a Carranza como la autoridad legal en México. Los líderes rebeldes, con excepción de Villa, depusieron las armas. Éste perdió la ayuda del gobierno de Estados Unidos, que le suspendió el envío de armas. En respuesta, Villa asesinó a 16 estadounidenses en 1916 e invadió Columbus, Nuevo México, donde dio muerte a otra decena de personas. Como resultado fue enviada una expedición compuesta por un cuerpo del ejército bajo el mando del general John Joseph Pershing, pero fueron rechazados por las tropas de Carranza, también hostil hacia

Estados Unidos. Villa siguió creando inestabilidad en el campo mexicano hasta 1920 y en julio de 1923 fue asesinado.²⁰

Emiliano Zapata Líder agrarista mexicano, jefe de las fuerzas campesinas del sur que apoyaron a Francisco I Madero en contra del presidente Porfirio Díaz. Zapata tuvo numerosos seguidores de las ideas que tenía respecto a la reforma agraria. En el Plan de Ayala, Zapata propuso la redistribución de las grandes propiedades de tierra entre los campesinos más pobres.

Con Francisco Villa ocupó la capital de México en 1914. Zapata continuó oponiéndose a la serie de presidentes que ostentaron el cargo tras el Porfiriato, pues consideraba escasas las reformas que éstos establecían. Fue asesinado, en 1919, por un sicario del presidente Venustiano Carranza.

La seguridad pública en esta época de inestabilidad integral, resultaba muy difícil de implementarse.

1.4 EN LA ETAPA CONTEMPORÁNEA.

En opinión de Julio Alberto Pérez Benítez, la nueva Constitución de 1917 propició la formulación de un código laboral, prohibió la reelección presidencial, expropió las propiedades de las órdenes religiosas y restableció los terrenos comunales a los indígenas. Muchas de las condiciones de la negociación para el bienestar social y laboral fueron muy avanzadas y radicales para su época. Algunas de las más drásticas estaban encaminadas a frenar la injerencia extranjera en las propiedades mineras y de la tierra.

²⁰ Idem, pp. 101 y 102

Lázaro Cárdenas, presidente de México desde 1934 hasta 1940, desarrolló una serie de proyectos que incluían la reforma agraria y la construcción de escuelas. En 1938 nacionalizó las industrias petroleras extranjeras establecidas en México y mantuvo el control estatal sobre las grandes plantaciones.

Carranza fue elegido presidente constitucional en 1917, pero el malestar continuaba. A pesar de que no había puesto en vigor muchos de los preceptos constitucionales, disgustó a las compañías petroleras extranjeras debido a la nueva reglamentación, según la cual el petróleo era un recurso nacional inalienable, y a la imposición de un gravamen a los territorios y contratos petroleros anteriores al 1 de mayo de 1917. En 1920, tres de los principales generales, Plutarco Elías Calles, Álvaro Obregón y Adolfo de la Huerta, se rebelaron contra Carranza, quien fue asesinado, y Obregón fue elegido presidente.

En 1923, cuando Obregón aceptó discutir y ajustarse a las demandas de las compañías petroleras estadounidenses, fue reconocido por el gobierno de este país. A finales de ese mismo año, Estados Unidos apoyó al régimen de Obregón durante una rebelión provocada por Huerta. En 1924 Calles fue elegido presidente y comenzó a aplicar reformas constitucionales, especialmente en materia agraria; también rehabilitó las finanzas mexicanas, instituyó un programa de educación y arregló con éxito las disputas con las compañías petroleras extranjeras. Al llevar a cabo reformas religiosas, Calles provocó una gran oposición. La Iglesia se negó a reconocer las condiciones de la secularización y las relaciones entre la Iglesia

y el Estado se volvieron muy tensas hasta que desembocaron en la llamada Guerra Cristera (1926-1929), lucha en la cual, con métodos de guerrilla, los cristeros, defensores de las instituciones religiosas, atacaron pueblos, haciendas, ferrocarriles y escuelas laicas.²¹

El movimiento armado mexicano que fue conocido con el nombre de cristero luchó entre 1926 y 1929 contra la política laica gubernamental. Dicho grupo de carácter católico estuvo compuesto por peones y aparceros rurales, dirigidos por antiguos militares revolucionarios e incluso por sacerdotes. En la imagen, tropas federales mexicanas atacan a rebeldes cristeros refugiados en una localidad del Estado de Zacatecas, el 31 de enero de 1927.

Obregón fue reelegido presidente en 1928, pero fue asesinado meses más tarde por un fanático religioso. La presidencia provisional fue concedida por el Congreso a Emilio Portes Gil. No obstante, la influencia de Calles permanecía como principal fuerza política. Abelardo Rodríguez, socio de Calles, ocupó la presidencia de forma provisional en 1932. Ese mismo año, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el partido del gobierno, proyectó un programa de seis años para un “sistema económico cooperativo tendente hacia el socialismo”, incluyendo una ley laboral, obras públicas, repartición de la tierra y el embargo de los terrenos petroleros de posesión extranjera.

El programa del PNR fue puesto en marcha en 1934 con la elección de Lázaro Cárdenas como presidente. Cárdenas hizo hincapié en las reformas agrarias, el bienestar social y la

²¹ PÉREZ BENÍTEZ, Julio Alberto, El México actual. Cultura, México 1987, pp. 47 a 49

educación. En 1936 fue aprobada una ley de expropiación que permitía al gobierno expropiar la propiedad privada siempre que fuera necesario para el bienestar público y social. La empresa de ferrocarriles de México se nacionalizó en 1937, así como los derechos sobre el subsuelo de las compañías petroleras. Ese mismo año los trabajadores del petróleo mexicanos fueron a la huelga en demanda de salarios más altos y el acceso a los cargos de responsabilidad en las empresas.

En 1938, después de una decisión de la Suprema Corte que había prestado atención a sus reclamaciones, el gobierno mexicano expropió todas las propiedades petroleras y creó una agencia gubernamental llamada Petróleos Mexicanos (PEMEX) para administrar la industria nacionalizada. Las expropiaciones afectaron seriamente a la industria petrolera, y fue muy difícil para México vender petróleo en territorio estadounidense, alemán y británico. Posteriormente, México fue obligado a ajustarse a tratos de intercambio comercial con Italia, Alemania y Japón. El comercio de petróleo con estas naciones, sin embargo, duró muy poco a causa de la II Guerra Mundial (1939-1945). Cárdenas apoyó la II República española y, tras la Guerra Civil española, que trajo consigo la instauración del régimen franquista, México acogió como exiliados a aproximadamente 40.000 españoles, favoreciendo así el establecimiento del gobierno republicano español en el exilio.²²

En 1940, Manuel Ávila Camacho, apoyado por los trabajadores mexicanos, fue elegido presidente. Su política fue más conservadora que la de Cárdenas. La llamada “política de buen vecino” de Estados Unidos influyó positivamente en México. Esta

²² *Ibidem*, pp. 54 a 56

política, que promovía la estrecha cooperación con Estados Unidos en materia comercial y militar, llegó a ser muy significativa en 1941 con la inminente participación de Estados Unidos en la II Guerra Mundial. México, con varias restricciones, acordó permitir a la Fuerza Aérea estadounidense el uso de sus campos de aviación y también aceptó exportar materiales críticos y estratégicos (principalmente minerales escasos) sólo a países del hemisferio occidental.

México rompió sus relaciones diplomáticas con Japón el 8 de diciembre de 1941 y, tres días más tarde, con Italia y Alemania. El 22 de mayo de 1942, después del hundimiento de dos petroleros mexicanos por submarinos alemanes, el Congreso mexicano declaró la guerra contra Alemania, Italia y Japón. Quince mil soldados mexicanos combatieron en la II Guerra Mundial, con la muy destacada participación de los 233 pilotos aéreos del Escuadrón 201. En junio de ese año México firmó la declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a finales de 1942 se negoció un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos que establecía concesiones arancelarias mutuas. La cooperación militar total entre las dos naciones tuvo efecto en 1943, cuando se acordó que cada país podía alistar en su ejército a los nacionales del otro país que vivieran dentro de sus fronteras. Otros proyectos en tiempo de guerra incluían la creación de una comisión conjunta para la cooperación económica, instituida para encontrar métodos que aliviaran la escasez de alimentos y de materiales estratégicos, y una comisión industrial mexicano-estadounidense orientada a programar la industrialización de México. A cambio, Estados Unidos solicitó mano de obra para cubrir los puestos de los soldados que habían ido a combatir y abrió sus fronteras a

300.000 trabajadores mexicanos. En 1944 México pagó a las compañías petroleras estadounidenses 24 millones de pesos, más unos intereses del 3% por las propiedades petroleras expropiadas en 1938.²³

En junio de 1945 México se convirtió en uno de los miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas. Un año después, en 1946, Miguel Alemán Valdés sucedió a Ávila Camacho como presidente, habiendo sido elegido en una plataforma con un programa político cuyos objetivos eran la distribución equitativa de la riqueza, la realización de obras de irrigación extensivas y una mayor industrialización del país. Alemán mantuvo estrechas relaciones con Estados Unidos. En 1947 el Banco de Exportaciones e Importaciones prestó 50 millones de pesos para ser invertidos en obras públicas y de desarrollo industrial. A finales de ese año el gobierno mexicano anunció que las compañías petroleras británicas y alemanas, demandantes de 250 millones de pesos por las propiedades expropiadas, habían aceptado el pago de 21 millones. En 1948 el gobierno, esforzándose por revertir el balance desfavorable del comercio, devaluó el peso. Las importaciones no esenciales para el desarrollo industrial fueron restringidas de manera notable. En marzo de 1949, por primera vez desde las expropiaciones de 1938, se permitió a dos compañías petroleras estadounidenses realizar perforaciones bajo la supervisión de PEMEX. En el mes de junio el gobierno estabilizó el peso con la ayuda de préstamos por parte del Tesoro de Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional. El 3 de julio de 1949 se celebraron elecciones y el partido del gobierno, conocido ya

²³ *Idem*, pp. 65 a 67

entonces como Partido Revolucionario Institucional (PRI), ganó por mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En 1950 la situación económica mexicana mejoró considerablemente, a raíz del préstamo de 150 millones de pesos que otorgó el Banco de Exportaciones e Importaciones para la financiación de varios proyectos con el fin de mejorar el transporte, la agricultura y las instalaciones generadoras de energía en el país. Al año siguiente, el problema de los mexicanos que entraban de forma ilegal a Estados Unidos para tratar de obtener un trabajo temporal en el campo, se convirtió en un asunto de gravedad para los dos gobiernos. Los acuerdos oficiales entre México y Estados Unidos dieron como resultado la entrada legal anualmente de un número determinado de trabajadores. Sin embargo, aproximadamente un millón de personas cruzaban de forma ilegal la frontera cada año. El problema se hizo aún más complicado al demandar el gobierno mexicano el respeto a los derechos laborales de los trabajadores emigrados, y el cese de la hostilidad de las organizaciones agrícolas de ese país, que no aceptaban que los mexicanos estuvieran dispuestos a trabajar a cualquier precio.

En marzo de 1952 el Congreso de Estados Unidos aprobó un proyecto de ley estableciendo el castigo por medio de multas y encarcelamiento a aquellos que contrataran extranjeros que hubieran entrado al país de forma ilegal.

El anterior secretario de Gobernación (ministro del Interior), Adolfo Ruiz Cortines, candidato del PRI, fue elegido presidente de México en 1952. Al año siguiente la legislatura ratificó una reforma constitucional extendiendo el derecho al voto a la mujer.

En 1958 Ruiz Cortines fue sucedido por Adolfo López Mateos, quien antes había ocupado la secretaría del Trabajo. Revirtiendo una tradición de silencio presidencial en las relaciones con la Iglesia católica, López Mateos declaró que los logros de las metas revolucionarias no deberían encontrar obstáculo alguno en la religión. En 1962 se aprobó una reforma constitucional autorizando al gobierno a promover negocios en los que se compartieran los beneficios con los trabajadores. El descontento campesino se mostró por medio de huelgas de hambre e invasiones ilegales a las grandes propiedades privadas. A principios de 1963 se formó la Central Campesina Independiente para competir con la Confederación Nacional Campesina bajo el dominio del PRI. En el Congreso constitutivo los oradores manifestaron que el país tenía todavía 3 millones de campesinos sin tierra y que 9.600 individuos poseían 80 millones de ha de tierra, de las cuales sólo 20,2 millones eran cultivadas.

Durante el gobierno del presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz tuvo lugar, el 2 de octubre de 1968, la sangrienta represión de una manifestación estudiantil en la plaza de Tlatelolco de la capital del Estado, pocos días antes de la inauguración de los Juegos Olímpicos celebrados en dicha ciudad.

En la campaña presidencial de 1964 el candidato del PRI, Gustavo Díaz Ordaz, hizo hincapié en la necesidad de aliviar la situación de los campesinos sin recursos. Apoyado por la mayoría de los partidos políticos, y en oposición al candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Díaz Ordaz fue elegido presidente el 5 de julio. México se negó a apoyar la decisión de la Organización de Estados Americanos (OEA), acordada en julio

de 1964, de romper relaciones diplomáticas con Cuba; en la explicación se citó una política de no intervención en los asuntos de otras naciones. Durante ese año, Estados Unidos puso fin al acuerdo de entrada legal de trabajadores temporales mexicanos en este país, eliminando de esta forma una importante fuente de ingresos de dólares para México. La acción estadounidense más popular fue la devolución a México del territorio de El Chamizal, en El Paso (Texas), una extensión de casi 160 ha que quedó bajo jurisdicción mexicana por las alteraciones en el curso del río Bravo o Grande del Norte.

En 1966 el presidente Díaz Ordaz anunció la puesta en marcha de un programa de desarrollo y planificación económica para cinco años. Durante ese mismo año, PEMEX comenzó a incrementar el número de plantas petroquímicas en operación. En 1967, en un esfuerzo por mejorar los lazos económicos regionales, el presidente mexicano visitó varios países de América Central. Durante 1968 el gobierno tuvo que enfrentarse a grandes manifestaciones estudiantiles que demandaban la no intervención en las universidades por parte de los cuerpos policiales y el apoyo a la educación superior popular. El 2 de octubre, durante una manifestación en la plaza de Tlatelolco, situada en el centro histórico de la capital, el gobierno intentó acallar el descontento social con una fuerte represión en la que murieron numerosos estudiantes. Días después se celebraban los Juegos Olímpicos de 1968, bajo la indignación de un importante sector del país.

En 1970, Luis Echeverría Álvarez, anterior secretario de Gobernación, alcanzaba la presidencia. Durante su sexenio se llevó a cabo el crecimiento económico de forma más equilibrada,

de manera que todos los niveles de la sociedad mexicana se beneficiaran; Echeverría adoptó medidas para reducir la influencia extranjera en la economía e incrementar las exportaciones. Redujo los lazos con Estados Unidos y en su lugar negoció acuerdos económicos con varias naciones de América Latina, Canadá y la Comunidad Europea (actualmente Unión Europea). Del mismo modo, negoció un acuerdo con el Consejo para la Ayuda Mutua Económica patrocinado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La economía mexicana creció a un saludable ritmo anual del 6,3% durante el periodo de 1970 a 1974, pero ya en 1975 la tasa de crecimiento económico disminuyó marcadamente y la inflación aumentó de manera sustancial. En un intento por reducir el déficit comercial extranjero, el gobierno devaluó el peso en 1976 en más del 50%, estableciendo una tasa cambiaria flotante. Un hecho potencialmente beneficioso para la economía del país tuvo lugar en 1974 y 1975: el descubrimiento de extensos yacimientos de petróleo crudo en los Estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz. Además, a finales de 1976 Echeverría decretó que unas 100.000 ha de las mejores tierras agrícolas de los Estados de Sonora y Sinaloa serían expropiadas mediante el pago de indemnizaciones.

José López Portillo, candidato por el PRI, fue elegido presidente en 1976. Había sido, entre otros cargos, secretario de Hacienda y Crédito Público, por lo que llevó a cabo un programa de austeridad económica después de la toma de poder en diciembre; llamó a los trabajadores a reducir las demandas de salarios y a los empresarios a mantener los precios y a incrementar los gastos de inversión. Los siguientes años se registró una mejora considerable de la economía, a pesar de que

la inflación se mantenía alta. En política exterior, López Portillo intensificó los lazos con Estados Unidos en 1977 y restableció las relaciones diplomáticas con España, interrumpidas durante 38 años.

La producción de petróleo aumentó al doble durante la segunda mitad de la década de 1970, lo que, combinado con un considerable aumento de su precio, proporcionó a México una independencia más significativa, especialmente en las relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, la baja de los precios del petróleo terminó con los planes de crecimiento, limitándose su producción y exportación. Al término de su mandato, López Portillo impuso la nacionalización de la banca y el control monetario.

Durante la década de 1980 el país siguió una política de reafirmación dentro del continente. En 1982 Miguel de la Madrid Hurtado fue elegido presidente para suceder a López Portillo. A mediados de esta década, el acelerado aumento de la deuda extranjera, unida a la caída de los precios del petróleo, había sumido al país en fuertes dificultades financieras. En medio de informes sobre grandes irregularidades, el PRI reclamó la victoria en las elecciones al Congreso en 1985. En septiembre de ese mismo año un terremoto devastó la capital, en la que murieron posiblemente más de 20.000 personas y miles quedaron sin hogar, lo que agravó todavía más la situación financiera del país. Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, fue elegido presidente en 1988, nuevamente en medio de grandes protestas por la sospecha de posibles irregularidades en el proceso electoral. También en 1988 el huracán Gilberto

devastó la península de Yucatán, cuyas pérdidas se estimaron en 880 millones de pesos.

En 1989 el gobierno de Salinas aceleró la privatización de las empresas del Estado y modificó las regulaciones restrictivas del comercio e inversión para incentivar la inversión extranjera, permitiendo incluso el control mayoritario de las empresas a los inversionistas extranjeros. En octubre, Carlos Salinas y George Bush, reunidos en la ciudad de Washington (Estados Unidos), firmaron lo que fue descrito como el acuerdo más amplio de comercio e inversión concertado entre las dos naciones. En julio de 1992 se modificó la Constitución para reconocer la personalidad jurídica de la Iglesia católica. En diciembre, los presidentes Salinas y Bush, junto con el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). La legislatura mexicana ratificó el TLC en 1993 y el acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994, creando la zona de libre comercio más grande del mundo.

La creación de una zona de libre comercio en América del Norte y la privatización de la industria estatal fueron parte del plan del gobierno de Salinas para revitalizar la economía mexicana. En 1993 el gobierno mexicano había vendido el 80% de sus industrias a inversionistas privados en cerca de 21 billones de pesos y había reducido la inflación del 150% al 10%. Sin embargo, esto no significó que se tomaran medidas efectivas para reducir la enorme deuda extranjera.

El 1 de enero de 1994 un grupo de indígenas, miembros del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, ocupó cuatro poblaciones del sur de México en el Estado de Chiapas.

Sus demandas más urgentes eran la autonomía, la restitución de tierras, el establecimiento de un régimen democrático, así como el establecimiento de servicios de salud y educación para toda la población indígena. El grupo se denominó “zapatista” en memoria del líder campesino Emiliano Zapata. A pesar de que las tropas mexicanas recuperaron rápidamente el territorio ocupado y se acordó el alto el fuego, el EZLN provocó una situación que llevó a prolongados debates sobre las demandas formuladas.

En agosto de 1994 Ernesto Zedillo Ponce de León ganó las elecciones presidenciales. Zedillo fue coordinador de la campaña presidencial del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta, quien fue asesinado en marzo de 1994 durante un mitin de campaña en la ciudad de Tijuana.

El presidente Zedillo se enfrentó casi de inmediato con una de las peores crisis financieras de México, provocada por un déficit de aproximadamente 30.000 millones de dólares en su cuenta corriente. Se planeó un paquete de rescate internacional bajo la coordinación del presidente estadounidense Bill Clinton, y Zedillo anunció medidas de austeridad y la privatización de los bienes del Estado. Entretanto, el levantamiento del sur de Chiapas, que continuaba bajo el liderazgo del subcomandante Marcos, puso de manifiesto la precaria situación de los indígenas y forzó al gobierno a prestar oídos a sus demandas. En 1996 la economía mexicana, sin haber sorteado por completo la crisis iniciada en 1994, ofrecía síntomas de mejoramiento.

En las últimas elecciones legislativas del 6 de julio de 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y los

principales partidos de oposición, PAN y PRD, consolidaron su presencia en el Congreso: el PRI alcanzó el 38% de los votos, el PAN el 26% y el PRD el 25%. El presidente de la nación, Ernesto Zedillo, manifestó que “se inicia en el país una nueva actitud política, cultura política y ética de responsabilidad pública”. El PRI, después de decenas de años en el poder, seguía desempeñando la presidencia de la República, y poseía la mayoría absoluta en el Senado y en buena parte de los municipios más importantes del país, pero a raíz de esa fecha hubo de comenzar a cohabitar, negociar y pactar en el Congreso con los partidos de la oposición.

Sin embargo, el conflicto indígena no cesa, sino que se agrava en la región de los Altos de Chiapas. El 22 de diciembre de 1997 fueron asesinados 45 indígenas de la etnia tzotzil en Acteal, municipio de Chenalhó, donde viven actualmente algunos de los miles de desplazados de otras comunidades. La matanza, en su mayoría mujeres y niños, provocó la dimisión del secretario de Gobernación (ministro del Interior), Emilio Chuayffet, y la renuncia del gobernador del Estado de Chiapas. El nuevo secretario, Francisco Labastida, se enfrentó a una complicada situación en la que se planteó como primera medida la posible desmilitarización de la zona.

Las elecciones celebradas en varios Estados a lo largo de 1998 y 1999 contradijeron el previsto declive del PRI. Labastida se convirtió en noviembre de ese último año en el candidato presidencial del PRI, al ganar las elecciones convocadas por primera vez por su partido para dirimir quién se presentaría a los comicios presidenciales de la República. De otro lado, en febrero de 2000, después de que los esfuerzos por hallar una

salida negociada a la huelga de estudiantes que mantenía paralizada a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) desde abril del año anterior se mostraran inútiles, un contingente de 2.500 agentes de la Policía Federal Preventiva entró por sorpresa en la UNAM y recuperó todas las instalaciones de la misma, por orden del presidente Zedillo. La mayoría de alumnos, personal docente e investigador y personal administrativo volvió el día 13 de ese mes a sus actividades en la UNAM.

El 2 de julio de 2000 tuvieron lugar una serie de elecciones, entre las que destacaba la que debía dirimir la presidencia de la República, que supusieron un vuelco histórico en la estructura de poder mexicana. Vicente Fox Quesada, al frente de la Alianza por el Cambio, integrada por el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), se impuso al candidato del PRI, Labastida, y al representante de la Alianza por México, formada principalmente por el PRD y el Partido del Trabajo, Cuauhtémoc Cárdenas. La derrota del PRI se completó en los comicios legislativos del mismo día, que dieron asimismo el triunfo, en esa ocasión por minoría simple, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores a la coalición liderada por el PAN. Fox fue investido presidente el 1 de diciembre siguiente y de inmediato comenzó a aplicar su programa político. En este sentido fueron significativas sus primeras actuaciones presidenciales: la elevación al Congreso del Proyecto de Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas (aspiración zapatista ya recogida en los Acuerdos de San Andrés, firmados en 1996 por el gobierno de Zedillo y el EZLN) y el desmantelamiento de retenes militares en el Estado de Chiapas, ambas destinadas a reactivar el diálogo y el proceso

de paz con el EZLN. En este mismo sentido, un importante episodio ocurrió en los primeros meses de 2001: el 24 de febrero, Marcos y otros 23 líderes zapatistas iniciaron en San Cristóbal de las Casas una marcha pacífica hacia la ciudad de México, a la que llegaron el 11 de marzo tras haber recorrido 12 Estados. El día 28 de ese último mes, un miembro del EZLN defendió en el Congreso la aprobación de una ley que reconociera los derechos y culturas de los indígenas, y que concediera una amplia autonomía a las 57 etnias del país. Finalmente, la Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas aprobada durante ese año fue considerada insuficiente por el EZLN y el Congreso Nacional Indígena, pues limitaba el alcance del texto redactado en 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación, en el marco de los Acuerdos de San Andrés.

Al margen de la cuestión indígena, durante la primera mitad de su mandato Fox intentó abordar profundos cambios en los ámbitos social y económico, promoviendo amplias reformas en los órdenes laboral y fiscal. Pero los resultados no satisficieron a diversos sectores de la sociedad mexicana, que los consideró, en la mayoría de los casos, insuficientes. Por otra parte, la situación de minoría parlamentaria del PAN se tradujo en que las iniciativas del ejecutivo sufrieran frecuentes detenciones, o numerosas enmiendas, en el legislativo. Los resultados de las elecciones del 6 de julio de 2003, marcadas por un elevado índice de abstención, determinaron que tal circunstancia se prolongara en el tiempo, ya que el PRI obtuvo 224 diputados en la Cámara de Diputados, por 153 del PAN y 95 del PRD.

En el año 2006, después de una cerrada contienda electoral, desde el 1º. de diciembre de 2006, resultó presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Felipe Calderón Hinojosa.

En relación con este apartado, cabe precisar que el término policía proviene del latín *politia*, organización política, administración, que a su vez proviene del griego *politeia*, perteneciente al gobierno de la ciudad.

Aun cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales judiciales.

En la legislación nacional, tanto federal como de las entidades federativas, existen numerosos organismos policíacos, unos de carácter general y otros especializados, por lo que haremos un breve examen de los primeros y una simple descripción de los segundos, especialmente en la esfera federal y del Distrito Federal.

Como cuerpos especializados de naturaleza policíaca, podemos mencionar entre los pertenecientes al Gobierno Federal, los siguientes:

1. Policía Federal Preventiva;
2. Policía Federal Forestal;

3. Policía Fiscal Federal;
4. Policía Marítima y Territorial;
5. Policía Militar;
6. Resguardo Aduanal.

En el Distrito Federal existe como cuerpo policíaco especializado la Policía Fiscal del Distrito Federal.

Como cuerpos policíacos de carácter general funcionan la policía preventiva y la policía judicial, la primera para vigilar el orden de las poblaciones y ciudades y la segunda como auxiliar del Ministerio Público y de los organismos judiciales en la investigación de los delitos.

Se previene en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 53:

La Asamblea Legislativa tiene facultad para:

“... XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;...”

La policía preventiva forma parte del gobierno del Gobierno del Distrito Federal, dicho cuerpo de seguridad está destinado a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del Distrito Federal, al proteger los intereses de la sociedad.

En tal virtud, tiene como funciones la de vigilancia y defensa sociales para prevenir los delitos a través de medidas que tutelen la vida y la propiedad de las personas, el orden social y la seguridad pública, con la facultad de reprimir los actos que perturben y pongan en peligro dichos bienes jurídicos.

El citado cuerpo también actúa como auxiliar del Ministerio Público y de los tribunales judiciales, al obedecer y ejecutar sus mandamientos judiciales y de prevención de los delitos, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los relativos de los Códigos de Procedimientos Penales.

No obstante que funcionaban de manera independiente en un principio, se han unificado las policías de seguridad y de tránsito, que actualmente dependen de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Este cuerpo, que es primordialmente de vigilancia y prevención, solo realiza actividades de investigación en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales judiciales; por lo que carecía de fundamento el cuerpo que se denominó en un principio como servicio secreto y con posteridad División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia, las funciones que le corresponden de acuerdo con la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a que sus artículos 18 y 19 confieren a los agentes de dicha policía la facultad de detención y presentación inmediata ante el juez cívico que corresponda, de quienes incurran en faltas flagrantes cuando consideren dichos agentes, bajo su más estricta responsabilidad, que es

indispensable para hacer cesar la falta o preservar el orden público, debiendo justificar la propia detención ante el mencionado juez cívico, y cuando no proceda los agentes deben extender la cita ante el juez de referencia, en una boleta en la que se anoten la falta cometida y sus características.

Es importante la reglamentación anterior debido a los abusos y arbitrariedades cometidos por los agentes de la policía preventiva al detener a los presuntos infractores sin criterios precisos y sin justificación adecuada, que ahora se pretenden suprimir; sin embargo, falta el establecimiento de sanciones para las detenciones arbitrarias.

CAPÍTULO SEGUNDO. RÉGIMEN JURÍDICO.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra máxima ley, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste su voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria.

Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público, también se necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como la expresión del órgano que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

En relación con lo anterior, Rafael Bielsa, apunta:

“La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en *funcionarios y empleados*.”¹

Lo explicado, pone de relieve la trascendencia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad:

La competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo sólo constituirán una estructura inanimada e inexpressiva y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del Poder del Estado.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano de gobierno, se han planteado numerosas cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado, toda vez que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

¹ BIELSA, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, Argentina 1996. p. 464

Estas dos situaciones del empleado público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica la persona como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

Según el Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“Ésta dualidad de relaciones ha sido rechazada en la actualidad por considerarla carente de significado y contenido jurídicos, ya que la sola enunciación de la teoría implica la incrustación de la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que no puede existir una relación orgánica, ya que en razón del principio de imputación, cuando una persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que se manifiesta es la del Estado.

Por tanto, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder

estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan.”²

Por nuestra parte, consideramos que efectivamente los órganos a través de los cuales se manifiesta la voluntad estatal, deben funcionar dentro del marco jurídico creado para tal efecto.

Los fines del Estado no podrían cumplirse si no contara el mismo con la participación activa de las personas físicas que materializan la función pública.

Además, es necesario determinar que, efectivamente el servidor público, como persona física debe ser observado como un ente autónomo y que, de alguna forma, su actividad la debe desarrollar siguiendo los lineamientos creados para su actividad, sin importar sus características personales que como un individuo posee.

Al respecto, el Doctor Guillermo Haro Belchez, nos dice que:

“En la legislación positiva mexicana encontramos una selva semántica notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (arts. 89, 118), como servidores públicos (arts. 108, 113 y 114), o bien, simplemente al término “trabajador” (apartado B, art. 123 constitucional). La LFTSE habla de “trabajadores al servicio del Estado”, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a ésta última acepción, en tanto que otra de las leyes relativas a la materia como la ley del

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. 3ª ed, Porrúa, México 1998, pp. 60 y 61

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) utiliza el concepto de “trabajadores del Estado”. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de servidores de la nación, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo.”³

En opinión de María Ángeles Gual, existe una relación de servicio entre la administración y el funcionario público, en la cual el funcionario es sujeto de un entramado de derechos y deberes.

Es un sujeto independiente de la administración a que se halla inscrito. Los derechos y deberes que ostentan y soportan serán en cada momento los que establezcan las leyes.

Los derechos que ostentan, tienen fuerza para ser exigidos ante los tribunales y el cumplimiento de los deberes en que pueden incurrir, pueden acarrear una responsabilidad civil, administrativa-disciplinaria e incluso, penal.⁴

Continúa la autora en análisis, considerando que entre los derechos que poseen los funcionarios cabe destacar los siguientes:

Derecho al cargo: su contenido supone, uno de los más importantes, no sólo por su base económica, sino por el derecho a la inmovilidad.

³ HARO BELCHEZ, Guillermo, La reforma de la función pública en México, Instituto de Administración Pública, Madrid, España 1996, p. 206

⁴ Cfr. GUAL, María Ángeles, Guía legal sobre los derechos y deberes del funcionario, Decálogo, Barcelona España 1997, p. 13

El Estado dispensará a los funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les otorgará los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública y algunos autores establecen al respecto:

“Derecho a la carrera administrativa, a la promoción profesional, al concurso y a la antigüedad.

Derecho a la suspensión temporal del cargo; permisos, incidencias.

Derecho a la retribución.

Derechos sindicales.

Derechos sociales, pensiones y asistencia social”.⁵

El Estado dispensará a funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les otorgará los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.

El Estado asegura a los funcionarios de carrera el derecho al cargo y, siempre que el servicio lo consienta la inamovilidad en la residencia, así como todos los derechos inherentes al mismo que se establezcan en las leyes.

Al incorporarse a su puesto de trabajo, los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y

⁵ *Ibíd.*, p. 14

en especial a su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben.

En cuanto a los deberes según la autora María Ángeles Gual, se pueden destacar los siguientes:

“Fiel desempeño de la función o cargo que tengan encomendado, como deber básico y fundamental, del cual derivan todos los posteriores.

Deber de obediencia a los superiores.

Deber de respeto y corrección con el público.

Deber de cooperación con jefes y compañeros.

Deber de secreto profesional, es decir, el deber de guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

El incumplimiento de éstos derechos o de cualesquiera otros que establezcan las leyes, supondrá incurrir en la infracción de las normas, que podrán ser motivo de sanción”.⁶

Estamos totalmente de acuerdo con la estudiosa del Derecho Administrativo español respecto a la situación que guardan los servidores públicos en España, lugar donde aún se habla de funcionarios públicos, concepto redefinido por el actual tratamiento jurídico otorgado en México a los servidores públicos.

⁶ Idem, p. 15

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en su obra “Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos”, dice:

“El artículo 108 de nuestra Carta Magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos, sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.”⁷

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de las reformas publicadas en el Diario oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, determinó que la libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una

⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo. 3er. y 4º. Cursos, 2ª ed, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1997, p. 291

renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

La exposición de motivos de referencia, trajo consigo el cambio definitivo de funcionario público a servidor público; en cuanto a la denominación del quehacer de todo aquel individuo que cumple una actividad pública, la cual debe realizar, pensando en servir a la sociedad fundamentalmente; motivo por el cual consideramos adecuada la denominación servidor público.

La renovación moral, propuesta por Miguel de la Madrid, a principios del sexenio 1982-1988, trajo consigo reformas trascendentes como la creación de las denominadas contralorías internas de cada dependencia de la Administración Pública Federal; las contralorías de referencia se han constituido en un mecanismo de control de la actividad del servidor público que vienen a erigirse en garantes de la legalidad hacia el gobernado, es decir, se encargan de que la actividad de quienes laboran dentro del órgano estatal correspondiente, se lleve a cabo conforme a Derecho, por esta razón quien no desarrolle su quehacer público, siguiendo los lineamientos legales marcados en la normatividad correspondiente; estará llevando a cabo funciones públicas; sin embargo, consideramos que no está siendo un servidor público.

La pretensión del servidor público, en principio debe ser tendiente a satisfacer las necesidades de la colectividad y cumplir con el fin último del Estado, que es el bien común; si no lo hace se convierte en un funcionario público, que realiza actividades encuadradas en la administración pública, carentes de la idea de **servir**; en el entendido de que el funcionario

público se sirve del cargo para satisfacer su ambición personal de poder y de riqueza, y el servidor público cumple una actividad legal en beneficio de la colectividad.

En consideración del Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“Bajo el rubro “función pública”, los tratadistas de nuestra materia estudian las relaciones de la administración pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto “función” denota acción, actividad y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.”⁸

El Maestro José Campillo Sáinz, en un ciclo de conferencias, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, en el año de 1996, impartió su cátedra intitulada “La deontología del servidor público”, cuyos aspectos esenciales, aplicables al presente trabajo de investigación, citaremos a continuación:

Respecto a la deontología, Campillo Sáinz dice:

“Etimológicamente, el término viene del griego *deon*-deber, y *logos*-tratado. El término se acuñó por Jeremías Bentham en una obra publicada en 1834, dos años después de su muerte, titulada “*Deontology or the Science of Morality*” que pretendía ser un estudio científico de la moralidad, a la que declaraba

⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit, p. 145

regida por el principio del interés que consiste en asegurar la mayor cantidad de felicidad a la mayor cantidad posible de individuos.

“La importancia de la labor que realiza el servidor público demanda que ella se desempeñe con estricto apego a las normas morales; con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica.

De los servidores públicos depende la existencia misma de la colectividad. A ellos, como legisladores, corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad. En sus demás funciones, a ellos les toca salvaguardar la soberanía; procurar y administrar la justicia; garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre; asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran.

Son tan elevadas las funciones que bien puede hablarse de la exigencia de crear una mística del servicio público. En su acepción religiosa, la mística es la unión espiritual con la divinidad. En el servicio público, será la identificación y la adhesión de amor con las tareas que se realizan y con los fines que a través de ellas se pretenden alcanzar.”⁹

Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a ésta

⁹ CAMPILLO SÁINZ, José, La deontología del servidor público, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis 87, México 1996, pp. 8 a 10

idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

En opinión del Maestro Rafael I. Martínez Morales:

“Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia tanto en el Derecho Romano, como en los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo; también se citan disposiciones relativas a esta materia en el Derecho Náhuatl. Durante la época colonial, hay una permanente preocupación por la misma cuestión, evidenciada principalmente mediante las normas relativas al juicio de residencia.

“El juicio de residencia experimentó una continua evolución, se presentó con variadas modalidades a lo largo del tiempo en que existió. Su finalidad, en el fondo, consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez, las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público.

“En el México independiente, se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia, aún así, se conservaban ciertos vestigios de éste, hasta la segunda mitad del siglo XX (Coahuila: la Ley vigente todavía en 1967 emplea esta terminología en materia de responsabilidad burocrática).

“Las Constituciones Políticas del siglo XIX, hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba

constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el General Guadalupe Victoria, alcanza su apogeo durante la renovación moral (1982-1988), y persisten en nuestros días.

El constituyente de 1916-1917 dedica al título cuarto de la carta magna a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una ley, publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982, actualmente en vigencia.”¹⁰

Dentro del título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a éste título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella.

En opinión de René González De la Vega, solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional, se menciona ésta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda.¹¹

¹⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Op. Cit, p. 331

¹¹ Cfr. GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, Responsabilidad Civil, Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de administración Pública, México 1997. p. 104

En sentido estricto, y en términos de la teoría del órgano, ésta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, actúan por el órgano, se manifiesta en la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público para que responda por ellos.

Conforme al artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa corre a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado, y tomando en consideración que vivimos en un Estado de Derecho, ante los particulares deberá responder el ente público, aunque internamente exigiera que su empleado que causo el daño le cubriera las cantidades pagadas.

La responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que lo establezca.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, se actuará conforme disponga el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional:

“La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.”

En el título décimo del Código Penal para el Distrito Federal, que comprende de los artículos 256 al 275, se establecen 12 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, éstas figuras son:

- 1.- Ejercicio ilegal y abandono del servicio público.
- 2.- Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública.
- 3.- Coalición de servidores públicos.
- 4.- Uso ilegal de atribuciones y facultades.
- 5.- Intimidación.
- 6.- Negación del servicio público.
- 7.- Tráfico de influencia.

8.- Cohecho.

9.- Peculado.

10.- Concusión.

11.- Enriquecimiento ilícito.

12.- Usurpación de funciones públicas.

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

En opinión de Luis Humberto Delgadillo, el procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político, en su etapa ante la Cámara de Diputados; ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto en el juicio político.

Por lo tanto, la sección instructora, procurará establecer:

La subsistencia del fuero constitucional.

La existencia del delito, y

La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la sección instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retiradas las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones respecto, sobre todo, a la diferenciación entre los delitos oficiales y los delitos comunes, que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada de las responsabilidades políticas y administrativas.¹²

La determinación de las responsabilidades y consecuentemente la aplicación de sanciones, depende del titular del Ejecutivo en turno, recordemos entre otros casos, el del Ingeniero Jorge Díaz Serrano, quien de precandidato a la Presidencia de la República, pasó a ser responsable penalmente en su actuación como Director de Petróleos Mexicanos y fue encarcelado por el Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, en venganza por Haber osado

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit, p. 37

el ingeniero contender por la Máxima Magistratura durante el Gobierno del Lic. José López Portillo.

2.2 ESTATUTO JURÍDICO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En este ordenamiento, también se mencionan aspectos generales que deben contemplar los servidores públicos, por ejemplo se dispone en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su Artículo 10:

El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

Para ser Procurador General de Justicia se deberán cubrir los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;
- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, al día de su designación;
- IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del derecho; y

V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública.

Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que estará a cargo del Procurador, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su titular le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno del

Distrito Federal.

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos de estos cuerpos de seguridad deberán poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.

Se prevé en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su Artículo 12:

La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad;

II. La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades

paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad;

III. El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes;

IV. La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;

V. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial;

VI. La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general;

VII. La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes;

VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

IX. La formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la Ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo;

X. La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente;

XI. La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales;

XII. La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio;

XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad;

XIV. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes; y

XV. La rectoría del desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se determina en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 35:

”El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de:

I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

a) La disposición de la fuerza pública; y

b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública;

II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y

III. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se prevé en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Artículo 66:

Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

I. Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;

II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;

III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y

V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

Se ordena en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 67:

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;
- III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
- V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;
- VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;
- VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;
- VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas

y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

IX. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;

X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;

XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

El Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente;

XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;

XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;

XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;

- b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;
- C) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
- d) La creación de establecimientos de formación policial; y
- e) Las demás que determinen las leyes.

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las

autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva;

XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;

XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;

XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;

XXIV. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del

Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;
- c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y
- d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;

XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;

XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; y

XXXI. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

Se determina en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Artículo 69:

El Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Se prevé en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Artículo 117:

Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;

II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;

III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;

IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;

V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;

VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;

VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;

VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;

IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;

X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y

XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se prevé en el Artículo 118:

Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

I. Seguridad Pública;

II. Planeación del desarrollo;

III. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;

IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;

V. Infraestructura y servicios de salud;

VI. Infraestructura y servicio social educativo;

VII. Transporte público; y

VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Tratándose de las materias a que se refiere este artículo, las leyes de la Asamblea Legislativa establecerán los sistemas de dirección, coordinación, y en su caso de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la Administración Pública a los habitantes de la Ciudad.

2.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los cuales se encuentran enunciados el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Enrique del Val, considera que:

“La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que en materia sobre responsabilidades de los servidores públicos se

ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.”¹³

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país, tiene una explicación histórico jurídica, en razón de que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó su naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional, segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprende a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

¹³ DEL VAL, Enrique, Responsabilidad Administrativa, Revista Praxis, número 60, Instituto Nacional de administración Pública, México 1997, p. 98

Por lo explicado, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado es de naturaleza política, penal, administrativa y civil, tal como lo prevé el artículo 109 Constitucional, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de cuatro tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento civil, un procedimiento penal ante el Poder Judicial, un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

Se ordena en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Artículo 47:

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le

designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o vayan formando parte;

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean

de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien

desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

2.4 REGLAMENTO DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

Se dispone en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal Artículo 1:

El presente reglamento es de observancia obligatoria para la Policía Preventiva del Distrito Federal y para todos aquellos cuerpos que complementaria o transitoriamente desempeñan funciones policiales, por mandato expreso de la ley o de los reglamentos.

Se ordena en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal Artículo 2:

En este reglamento la Policía Preventiva del Distrito Federal. será designada como la "Policía del Distrito Federal".

Se determina en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal Artículo 3:

La Policía del Distrito Federal forma parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y sus funciones primordiales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad; otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros ó accidentes y brindar asimismo, la prestación de los relacionados con el autotransporte público y particular.

Se prevé en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal Artículo 4:

El Secretario General de Protección y Vialidad asumirá la jerarquía de Superintendente General de la Policía del Distrito Federal, y le compete cuidar de la observancia de las normas legales en materia de protección y vialidad, conforme a las atribuciones que le señalen las disposiciones aplicables. Para tal efecto dictará las medidas pertinentes a fin de que el trámite de los asuntos en que intervenga el personal de la Policía del Distrito Federal, se realice con fluidez, esmero y con la debida atención al público.

Se determina en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal Artículo 5

Corresponde a la Policía del Distrito Federal:

I. Prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como de proteger a las personas, en sus propiedades y en sus derechos;

II. Vigilar permanentemente el respeto al orden público y la seguridad de los habitantes;

III. Auxiliar, dentro del marco legal, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello;

IV. Proporcionar a la ciudadanía, el auxilio necesario en caso de siniestro o accidentes;

V. Aprehender, en los casos de flagrante delito, al delincuente y a sus cómplices; en situaciones urgentes y a petición de parte interesada, podrá detener a los presuntos responsables de la comisión de algún delito, respetando las garantías constitucionales poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, en especial, tratándose de menores presuntos infractores, y

VI. Cuidar la observancia de la "Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal"; de la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública,

coordinando sus actividades con las autoridades competentes en la materia, según el caso.

Para cumplir con lo previsto en el ordenamiento en cuestión, es precisa la coordinación integral de la Autoridad y de los demás servidores públicos, en virtud de que en innumerables ocasiones, la misma no se observa.

2.5 LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Se determina en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 1:

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.

Se especifica en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 2:

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y 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.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se establece en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 3:

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I.- Departamento: al Departamento del Distrito Federal y por Jefe del Departamento, al titular del mismo;

II.- Delegaciones: a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;

III.- Procuraduría: a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador, al titular de dicha dependencia;

IV.- Secretaría: a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y por Secretario, al titular de dicha dependencia;

V.- Programa: al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;

VI.- Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;

VII.- Policía Judicial: a la Policía Judicial del Distrito Federal, y

VIII.- Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo.

Se ordena en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 5:

La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

I.- La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea 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.

Se dispone en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 6:

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.

Se ordena en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Artículo 7:

Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.

Se dispone en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Artículo 8:

Los mandos operativos en los Cuerpos de Seguridad Pública se determinarán conforme al reglamento respectivo y los mandos administrativos se establecerán de conformidad con la normatividad aplicable a la Administración Pública Federal.

Se determina en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Artículo 9:

Se consideran como elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, por autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se considerarán trabajadores de confianza.

Las relaciones de trabajo de los elementos de los cuerpos de Seguridad Pública se regirán por su propia ley, de conformidad

con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No formarán parte de los Cuerpos de Seguridad Pública aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a la Seguridad Pública aun cuando laboren en las dependencias encargadas de prestar dicho servicio.

Se prevé en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 10:

Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública deberán portar su identificación oficial y exhibirla al ejercer funciones propias de su cargo.

Los elementos de la Policía del Distrito Federal tienen la obligación de portar los uniformes, insignias, divisas y equipo reglamentario correspondientes en todos los actos y situaciones del servicio. Queda estrictamente prohibido portarlos fuera del mismo.

El Jefe del Departamento y el Procurador, según sea el caso, establecerán las normas a que se sujetarán los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública en el uso de uniformes, insignias, divisas y equipo reglamentarios.

Los uniformes, placas e insignias de los elementos de la Policía Auxiliar y de la Bancaria e Industrial, serán distintos de los que corresponde usar a la Policía Preventiva y se diseñarán de tal forma que puedan diferenciarse entre sí.

El Departamento y la Procuraduría deberán expedir las identificaciones y proporcionar los uniformes a que se refiere este artículo a todos los elementos de la corporación sin costo alguno para los mismos. La violación a esta disposición será sancionada conforme a las leyes penales aplicables.

Se indica en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 11:

El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

Se especifica en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 12:

Corresponde al Departamento y a la Procuraduría, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implementación del programa.

Se determina en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 13:

El Programa deberá guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, se sujetará a las previsiones contenidas en el mismo y contendrá, entre otros, los siguientes puntos:

I.- El diagnóstico de la situación que presenta la seguridad pública en el Distrito Federal;

II.- Los objetivos específicos a alcanzar;

III.- Las líneas de estrategia para el logro de sus objetivos;

IV.- Los subprogramas específicos, incluidos los delegacionales, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquellas que sean objeto de coordinación con dependencias y organismos de la administración pública federal o con los gobiernos de los Estados y aquellas que requieran de concertación con los grupos sociales, y

V.- Las unidades administrativas responsables de su ejecución.

En la formulación del Programa, el Departamento y la Procuraduría llevarán a cabo conjuntamente los foros de consulta previstos en la Ley de Planeación y atenderán los lineamientos generales que establezca la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se considerarán también las opiniones de los comités delegacionales de seguridad pública y organizaciones vecinales o sociales en general.

Se detalla en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 14:

El Departamento y la Procuraduría informarán anualmente a la Asamblea de Representantes sobre los avances del Programa en forma específica y por separado de cualquier otro informe que legalmente deban rendir, sin perjuicio del derecho de los

representantes populares a recabar información sobre casos o materias concretas en los términos de ley. Esta representación popular evaluará los avances y remitirá sus observaciones a dichas dependencias.

Se prevé en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Artículo 15:

El Programa deberá elaborarse y someterse a la aprobación del Ejecutivo Federal dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo; se revisará anualmente y se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento.

El Departamento y la Procuraduría darán amplia difusión al Programa enfatizando la manera en que la población puede participar en el cumplimiento del mismo.

Se dispone en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Artículo 16:

El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariablemente en su actuación.

Se ordena en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Artículo 17:

Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán:

I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen;

II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad;

III.- Respetar y proteger los Derechos Humanos;

IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;

V.- No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

VI.- Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar;

VII.- Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía;

VIII.- Prestar el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia;

IX.- Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo;

X.- Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas;

XI.- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia;

XII.- No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

XIII.- Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;

XIV.- Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando con estricto apego y

respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables;

XV.- Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad;

XVI.- Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;

XVII.- Observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública, y

XVIII.- Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.

Considero que para cumplir a cabalidad con estas funciones, la población mexicana requiere de policías preventivos capacitados.

CAPÍTULO TERCERO.

LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

3.1 ORIGEN.

La historia de la Secretaría de Seguridad Pública, se remonta a la época precolombina, con la existencia de cuerpos de policía en el Imperio azteca, pero es hasta el gobierno del Conde de Revillagigedo, durante la dominación española, que surge una organización policial propiamente dicha.

Así en 1970 aparecen los guardianes de seguridad nocturnos conocidos como serenos que tenían la responsabilidad de encender los faroles de aceite y trementina del alumbrado público de la ciudad y de prestar auxilio a los vecinos en caso de robo o atentado.

La creación del primer cuerpo policíaco desde la Independencia, mediante decreto del 20 de julio de 1868 y el reglamento del 2 de agosto del mismo año, "sentándose las bases para que la Ciudad de México cuente con una policía profesional".

En 1861 durante la presidencia de Benito Juárez, se crea la inspección General de la Policía de la Ciudad de México y mediante decreto, establece el reglamento del cuerpo de celadores.

Durante el régimen de Porfirio Díaz se crea la policía rural (1880) para cuidar los caminos y apoyar a la policía urbana asimismo, se concluyó en 1908 el primer edificio destinado a

servicios de policía, cuya ubicación esta en la esquina de las actuales calles de Victoria y Revillagigedo.

Con la Ley de Organización del Distrito Federal (1917) la policía de la Ciudad queda bajo la dependencia de su gobierno, transmitiéndose las órdenes por conducto del inspector General de Policía.

Otras páginas importantes en la historia de la policía son:

1. El surgimiento de la Policía de Transito en el año 1922.
2. En 1930 Don Valente Quintana funda la Policía Femenil.
3. La Policía del Distrito Federal se convierte en Policía Preventiva (1938).
4. El 13 de marzo de 1941 se publica el reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
5. Se crea la Policía Bancaria e Industrial el 1o. de septiembre del mismo año de 1941.

Así, el 29 de diciembre de 1970 se publica en el Diario Oficial de la Federación la fusión de las Policías Preventiva y de Tránsito, creándose la Dirección General de Policía y Tránsito, con la siguiente estructura organizacional.

Comisión interna de Desarrollo, Administración y Planeación;
Secretaria Particular; Consultoría Técnica; Academia de Policía;

Asesoría; Subdirección General, Estado Mayor; Ayudantía; Junta de Honor; Dirección de Investigación para prevención de la Delincuencia; Dirección Operativa; Subdirección Operativa: Dirección Vial, Subdirección Vial; Dirección de Servicios al Público, Subdirección de Servicios al Público, Dirección de Servicios Administrativos, Subdirección de Servicios Administrativos; Dirección de Autotransporte y Estacionamientos; Subdirección de Autotransporte y Estacionamientos.

La Dirección General de Policía y Tránsito se eleva de nivel a Secretaria General de Protección y Vialidad, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, siendo su estructura orgánica:

Dirección General de Operaciones,

Dirección General de Servicios al Público,

Dirección General de Servicios de Apoyo,

Dirección General de Desarrollo Institucional,

Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial,

Dirección de Comunicación Social;

Academia de Policía y Contraloría interna: en ese mismo año, se incorporó a la Dependencia la Unidad de Protección Civil del Distrito Federal.

El 26 de agosto de 1985, la estructura orgánica de la Secretaría General de Protección y Vialidad se ajusta y modifica, asimismo se crea la Dirección General de Servicios al Público y esta se transfiere a la Coordinación General de Transporte del Departamento del Distrito Federal; en la Dirección General de Operaciones se crean dos Direcciones de Área (la de Policía Metropolitana y de Policía Sectorial); a la Dirección General de Servicios de Apoyo se fusiona la Dirección General de Desarrollo Institucional; y en 1987, la Unidad de Protección Civil se incorpora a la Coordinación General de Gobierno del Distrito Federal.

En 1988, la Secretaría da cumplimiento al acuerdo presidencial que prevé la racionalización de las estructuras orgánicas y ocupacionales de la Dependencia y Entidades, procediendo a la cancelación de las Unidades Administrativas siguientes:

Subdirección de Servicios Sociales;

Unidad Departamental de Instrumentación Pedagógica (de la Academia de Policía).

Al cancelar esos puestos, se crean en la Jefatura de Sector, 5 Jefaturas de Unidad Departamental (Pie a Tierra), en los Sectores 9, 12, 13, 15 y 16.

Asimismo, en 1988 y en 1989, se efectuó la adscripción a esta Institución de 2 Direcciones Generales; la de Reclusorios y Centros de Readaptación Social y de Autotransporte Urbano, en cumplimiento de los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1988 y 2 de marzo de 1989,

respectivamente, quedando debidamente registradas y validadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el dictamen del 20 de julio de 1989.

El 11 de noviembre de 1991 se llevo a cabo la transferencia de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social a la Secretaria General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

Mediante dictamen *del* 22 de octubre de 1991, la Secretaría de Programación y Presupuesto, autoriza la división de las jefaturas de sector. por lo que cada Delegación Política cuenta con dos de estas; asimismo, forma parte de esta dictaminación la creación del Sector 17, "Centro Histórico" y las Subcomandancias para las 7 Comandancias de Agrupamiento Especial.

El 19 de julio de 1993 se publica la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la creación del Instituto Técnico de Formación Policial (desapareciendo la Academia de Policía), cuya estructura orgánica se autoriza a través de dictamen de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público el 18 de julio de 1994.

La mencionada Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal indica en su artículo 5º. que la Policía del Distrito Federal estará integrada por la Policía Preventiva y la Policía Complementaria (Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial), desempeñando ésta sus funciones bajo el mando y Dirección de la Secretaria (artículo 6º.).

En 1994, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial el 20 de julio, se desincorpora la Dirección General de Autotransporte Urbano y se adscribe a la Coordinación General de Transporte.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza, mediante dictamen del 28 de noviembre de 1994, diversos movimientos a la estructura orgánica de la Institución:

a) Conversión de las 40 Unidades de Planeación y Control (U.P.C.), 33 pertenecientes a Jefaturas de Sector y 7 de Comandancias de Agrupamiento. en 20 Unidades de Control y Administración (U.C.A.) y 20 Unidades de Planeación Estratégica (U.P.E.) dependientes las primeras de la Dirección General de Servicios de Apoyo y las segundas. de la Dirección General de Operaciones.

b) Creación de dos Unidades, una de Control y Administración y otra de Planeación Estratégica.

c) Creación del Sector 18 "Central de Abasto" y del Agrupamiento "Unidad Especial".

d) Adición de 3 estaciones (Jefaturas de Unidad Departamental) al H. Cuerpo de Bomberos.

e) Creación de la Dirección de Enlaces Administrativos, dependiente de la Dirección General de Servicios de Apoyo.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el 30 de diciembre

de 1994, la Corporación cambia de denominación a Secretaría de Seguridad Pública.

Con fecha 1º. de marzo de 1996, el Gobierno del Distrito Federal autoriza la reestructuración de la Institución integrada por:

a) Tres Direcciones Generales de Seguridad Pública Regionales (Poniente y Suroeste; Oriente y Sureste: Norte y Centro).

b) Dirección General de Agrupamientos.

c) Dirección General de Control Operativo

d) Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública

e) Dirección General de Servicios de Apoyo (fortaleciendo el área de Sistemas)

f) Dirección General del Instituto Técnico de Formación Policial (con adecuaciones a su estructura).

g) Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial.

h) Dirección de Comunicación Social.

i) Contraloría Interna.

Finalmente el 6 de agosto de 1996, y con fundamento en los Artículos 28 Fracciones II y X de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 7º. Fracciones X XIII y 68, Fracciones II. III y IV; del Reglamento Interior de la

Administración Pública del *Distrito* Federal, se autoriza la renivelación de la Dirección de Contraloría Interna a Dirección General.

Actualmente la Secretaría de Seguridad Pública funciona como un cuerpo administrativo organizado, de manera tal que no obstante los cambios de mando superior, la funcionalidad no se ve alterada, en virtud de que los mandos de la misma conocen a la perfección su ideología y bases de desempeño.

3.2 ATRIBUCIONES.

En la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 2 se dispone:

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y 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.

Estas funciones se entienden encomendadas a la Secretaría y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3 EL INSTITUTO TÉCNICO DE FORMACIÓN POLICIAL.

En la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 22, se determina:

Se crea el Instituto Técnico de Formación Policial para la Policía del Distrito Federal. A esta Institución y al Instituto de Formación Profesional, por lo que se refiere a la Policía Judicial, les corresponderá la ejecución y desarrollo del Programa General de Formación Policial respectivo. En dichas instituciones se formarán y prepararán profesionalmente, en el mando y la administración, los elementos policíacos que servirán a la comunidad. Estos institutos elaborarán los programas específicos necesarios para la adecuada aplicación del programa general.

El Director del Instituto Técnico de Formación Policial será designado por el Jefe del Departamento y el Director del Instituto de Formación Profesional lo será por el Procurador.

En la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 19, se señala:

El Programa General de Formación Policial deberá contemplar los siguientes niveles:

I.- Básico;

II.- De actualización;

III.- De especialización técnica o profesional;

IV.- De promoción, y

V.- De mandos.

La formación básica es el proceso mediante el cual se capacita a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial, con el objeto de que puedan realizar las actividades propias de su función de manera profesional.

La formación de actualización es el proceso mediante el cual los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, ponen al día, en forma permanente, los conocimientos y habilidades que requieren para el ejercicio de sus funciones.

La formación de especialización técnica tiene por objeto la capacitación del personal para trabajos específicos orientados a la realización de actividades que requieran conocimientos, habilidades y aptitudes en una determinada área del trabajo policial. El Programa determinará también, cuáles especialidades serán compatibles entre ellas para destinarse a diversas áreas de trabajo.

La formación de especialización profesional permite a los elementos obtener un título o grado académico, a nivel profesional, en alguna materia de la carrera policial.

La formación de promoción es el proceso de capacitación que permite a los elementos que aspiren a ascender dentro de la carrera policial, contar con los conocimientos y habilidades propios del nuevo grado.

La formación destinada a la preparación de mandos medios y superiores tendrá por objeto desarrollar integralmente al personal en la administración y organización policiales.

Los programas de formación policial en sus diferentes niveles, además de las materias propias de la función policial, tenderán a mantener actualizados en materias legislativas y científicas a los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública. La formación será teórica y práctica.

Los institutos públicos de formación policial solicitarán el registro ante la autoridad competente de sus programas de estudio para obtener el reconocimiento y validez oficiales correspondientes.

Determina la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Artículo 20:

Es obligación de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública asistir a la respectiva institución de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización.

Prevé la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Artículo 21:

En cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública existirá una Comisión Técnica de Profesionalización, la cual se encargará de elaborar, evaluar y actualizar el Programa General de Formación Policial. Dichas comisiones se integrarán en la forma que señalen las reglas que emita el Jefe del Departamento o el Procurador, según sea el caso, pudiendo participar en ellas representantes de instituciones académicas o de educación superior.

Para la elaboración del Programa, se considerarán las opiniones que al efecto emita la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 23, se dispone:

Los titulares de los Cuerpos de Seguridad Pública podrán convenir con instituciones educativas, nacionales o extranjeras, su participación en cualquiera de los niveles de formación.

3.4 CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO QUE RECIBEN LOS ALUMNOS DEL INSTITUTO TÉCNICO DE FORMACIÓN POLICIAL.

La Ley Federal del Trabajo, señala que todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo con el fin de elevar su nivel de vida y productividad, lo cual se otorgará conforme a los planes y programas que formulen de común acuerdo el patrón y el sindicato o sus trabajadores mediante la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La obligación de proporcionar capacitación y adiestramiento en el trabajo, será en beneficio de la empresa que lo otorgue pero también para el trabajador.

Consideramos, que igualmente debiera existir la obligación de los empleados a capacitarse, para poder aportar mayor calidad a su trabajo, lo cual le permitiría tener acceso a mejores condiciones de trabajo.

Los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En caso de tal adhesión, quedará a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas.

Las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deberán estar autorizadas y registradas por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

La capacitación o adiestramiento, deberá impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo; salvo que patrón y trabajador lo acuerden de otra manera.

Como objeto de la capacitación y adiestramiento la ley menciona en su artículo 153-F lo siguiente:

- a) Actualización del trabajador.
- b) Preparar al trabajador para ocupar una vacante o un puesto de nueva creación.
- c) Prevenir riesgos.
- d) Incremento de la productividad.
- e) Mejorar las aptitudes del trabajador.

Existe la obligación de los trabajadores a quienes se imparta Capacitación o adiestramiento de:

- a) Asistir puntualmente a los cursos y demás actividades de capacitación o adiestramiento.
- b) Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, cumpliendo con los programas establecidos.
- c) Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos.

Para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, en cada empresa se deben constituir Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación de los sistemas y procedimientos de capacitación y adiestramiento y realizarán las adaptaciones necesarias de acuerdo a los diferentes requerimientos.

También existe la obligación de expedir constancias a los trabajadores que hubieren aprobado los exámenes correspondientes, las cuales servirán a los trabajadores para fines de ascenso. Las empresas están obligadas a enviar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el control de las constancias que se hayan expedido para su debido registro.

Roberto Ramón Muñoz explica que con respecto al significado de Capacitación y Adiestramiento han habido numerosas controversias en la doctrina laboral, seguramente por la semejanza del concepto de cada uno de dichos vocablos, pues adiestrar es hacer capaz, hábil, diestro, preparado, instruido a una persona en una profesión, arte u oficio, y capacitar es instruir, hacer idóneo y hábil al trabajar en el desempeño de un oficio o profesión.¹

“Se ha pretendido distinguir entre capacitación y adiestramiento, y se explica: capacitar es proporcionar al trabajador tanto teoría como en la práctica elementos para que en vía de promoción pueda ocupar una vacante superior al puesto que desempeñaba. Y adiestrar es actualizar los conocimientos y habilidades del trabajador en el puesto que desempeña. Esto es, la capacitación es para un puesto distinto y el adiestramiento para el mismo puesto que desempeña”.²

La Ley Federal del Trabajo no proporciona los conceptos de capacitación y adiestramiento sin embargo podemos resumir que:

¹ MUÑOZ RAMÓN, Roberto, Derecho del Trabajo, Tomo II, Instituciones, Porrúa, México 1983, p. 223

² *Ibíd.*, p. 223

Capacitación: Es la transmisión de conocimientos teóricos y prácticos básicos indispensables para que el trabajador obtenga y desarrolle la concepción de ideas, abstractas, mediante la aplicación de procesos mentales y pueda tomar decisiones que le ayuden realizar su tarea.

Adiestramiento: Consiste en mostrar el uso es decir aprenda a operar o manipular alguna herramienta o maquinaria de trabajo, cae en la esfera de los conocimientos prácticos.

La Capacitación entonces, se refiere a un esfuerzo planificado por parte de una organización para facilitarle al personal el aprendizaje de las aptitudes relacionadas con su trabajo, aptitudes que incluyen: El conocimiento, las habilidades y los comportamientos necesarios para un desempeño exitoso del trabajo. La definición se ha ampliado para incluir la creatividad y el compartir los conocimientos. La meta de la capacitación es que los trabajadores dominen el conocimiento, las habilidades y los comportamientos presentados en el programa o sesión de capacitación y que los apliquen en el trabajo diario.

La capacitación es más que el mero aprendizaje o desarrollo de habilidades, en los negocios, es la creación del capital intelectual para tomar una ventaja competitiva.

La capacitación, se debe ver como parte del esquema de manejo no como una actividad ocasional o esporádica. Debe vincular a todo el personal en un momento u otro para crear una organización que aprenda.

Consiste en Adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo, ya que es una actividad planeada y basada en las necesidades reales de una empresa y orientada hacia un cambio en los conocimientos del colaborador.

Es la preparación teórica, que se le da al personal con el objeto de que cuente con los conocimientos adecuados para cubrir el puesto con toda la eficiencia.

El Adiestramiento, por tanto es un proceso educativo y de formación a corto plazo, aplicado de manera sistemática y organizada, mediante el cual los trabajadores aprenden conocimientos, actitudes y habilidades, en función de objetivos definidos; es proporcionar destreza en una habilidad adquirida, casi siempre mediante una practica más o menos prolongada de trabajos de carácter muscular o motriz.

El adiestramiento, es la preparación ya no de los conocimientos teóricos, si no de la practica que es indispensable, para que los conocimientos adquiridos durante la capacitación sean útiles.

Por lo tanto, podemos concluir que tanto la capacitación como el adiestramiento son herramientas de vital importancia y van relacionadas a un concepto de desarrollo general, sin embargo, en nuestra opinión la primera es el camino para poder acceder a la segunda etapa, ya que con la capacitación se rompen paradigmas y se logra obtener un mejor resultado del adiestramiento, dicho resultado a nivel empresa es una mayor especialización lo cual trae como consecuencia reducción en tiempos, productividad, ahorro y mayores utilidades y para el

trabajador cambios de actitud que se pueden ver reflejados en su vida cotidiana y en el acceso a mejores condiciones de trabajo y en el mejor de los casos el no desempleo, como lo señala el maestro Baltasar Cavazos.³

Se dispone en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional Artículo 44:

Son obligaciones de los trabajadores:

I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;

III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;

V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

VI. Asistir puntualmente a sus labores;

³ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar, Hacia un Nuevo Derecho Laboral, 2ª ed. Trillas, México 1994, p. 133

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

CAPÍTULO CUARTO.
LA CREACIÓN DE LA ESCUELA SUPERIOR DE POLICÍA
EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1 ORGANIGRAMA.

La máxima autoridad de la Escuela Superior de Policía, será el Director General, de preferencia que sea un policía de carrera.

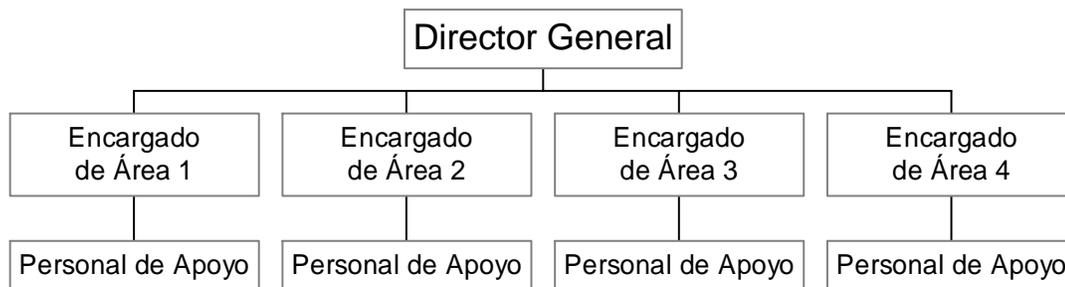
Para que la Escuela Superior de Policía sea exitosa, precisa de que los altos mandos sean Policías.

Cada área deberá contar con su edificio individualizado, en el cual laborarán secretarías, personal de apoyo como serían los encargados de los servicios generales, lo que se denomina intendencia.

Estos trabajadores de preferencia deberán tener formación policíaca, a efecto de que sus afanes sean dirigidos a un mejoramiento integral de un gremio que precisa de una verdadera unidad integral.

Desde la creación de la Escuela Superior de Policía en el Distrito Federal, deben dirigir sus esfuerzos a enaltecer la actividad de los denominados guardianes del orden.

Consecuentemente, el organigrama de la Escuela Superior que se propone crear, es el siguiente:



4.2 PREPARACIÓN ACADÉMICA.

En noviembre de 1982, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en su duodécimo periodo ordinario de sesiones, encargó a la Secretaría General que elaborara un Anteproyecto de Protocolo Adicional a la: Convención Americana sobre Derechos Humanos a fin de definir los derechos sociales, económicos y culturales que debían ser objeto de protección internacional en el ámbito interamericano.

En esa ocasión la Asamblea General reafirmó "que la protección efectiva de los derechos humanos debe abarcar también a los derechos sociales, económicos y culturales".

En 1983, la Asamblea General tomó conocimiento del Anteproyecto elaborado por la Secretaría General en cumplimiento del mandato a que se ha hecho referencia. Los Estados miembros de la Organización decidieron por consenso solicitar al secretario general que remitiera dicho Anteproyecto, entre otras instancias, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que oportunamente presentara sus observaciones sobre el particular.

De acuerdo con los antecedentes mencionados, el Anteproyecto de Protocolo Adicional que elaboró la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, constituye quizá el punto de partida más conveniente para el estudio del tema. Sin embargo, su examen exige, previamente, la comprensión de las finalidades que tienen en nuestros días las funciones educativa y cultural.

Sólo así resulta posible analizar la naturaleza de los derechos a la educación y a la cultura y, consecuentemente, su extensión y los medios de protección jurídica que deben garantizarlos. Asimismo, es imprescindible tener presente como marco de referencia el derecho internacional vigente, tanto en el ámbito americano como en el ámbito universal.

Específicamente la educación tiene una triple finalidad. Por una parte, se trata de capacitar al individuo para su incorporación al proceso productivo. Así, mediante el trabajo podrá ser útil a la sociedad y, a la vez, acceder a niveles mínimos de bienestar en materia de salud, vivienda, seguridad social y disfrute de los bienes de la cultura.

De conformidad con esta finalidad, que se refiere a todos los individuos, la educación debiera estar regida por el principio de la igualdad de oportunidades de acceso a la misma. Empero, este principio resulta insuficiente por sí mismo para asegurar los objetivos que todo sistema educativo debe tener para promover el desarrollo de sociedades más democráticas e igualitarias. Se requiere también que ciertos niveles educativos se consideren obligatorios para que efectivamente las personas cuenten con los conocimientos y aptitudes que les permitan, en su vida

cotidiana, la cabal realización de sus potencialidades como seres humanos.

La educación tiene además una finalidad eminentemente social: crear las condiciones para que los pueblos accedan a su pleno desarrollo político, económico, social y cultural. Más aún, la educación debe también propiciar un sistema internacional fundado en la paz, el respeto a los derechos humanos, la vigencia del orden jurídico en las relaciones entre los Estados y la cooperación para el desarrollo.

En todo programa educativo la formación del individuo en valores éticos y de dignidad humana reviste una importancia fundamental. La educación ha de humanizar al desarrollo y fortalecer su dimensión cultural.

En efecto, la cultura expresa los rasgos espirituales y materiales, intelectuales y efectivos, que caracterizan a una sociedad. Es también, por excelencia, instrumento de liberación de hombres y pueblos que estimulan la reflexión crítica sobre sí mismos, permite reconocer valores y asumir compromisos morales y políticos. La cultura es un proyecto siempre inacabado que refleja formas de conciencia, somete a revisión sus propios logros y busca continuamente nuevas creaciones.

La satisfacción de las más altas aspiraciones del hombre exige, en definitiva, su libre participación en la vida cultural de la comunidad. La independencia y la soberanía de las naciones requieren la afirmación de la identidad cultural de cada una.

La convivencia pacífica entre los Estados ha de fundarse necesariamente en el diálogo de las distintas tradiciones culturales, que en conjunto constituyen un patrimonio común de la humanidad.

Si se atiende a sus finalidades, la educación y la cultura son ciertamente derechos de los que debe gozar todo ser humano. No obstante, de tales derechos son también titulares los pueblos, las distintas sociedades nacionales que pueden exigir a los respectivos Estados el establecimiento de las normas y de los servicios públicos que aseguren un sistema educativo, de promoción y difusión de la cultura, acorde con las necesidades de realización del individuo y de la sociedad. La propia comunidad Internacional ha de velar porque todos los Estados asuman los deberes correlativos, y tiene obligación de cooperar con ellos para su más efectivo cumplimiento.

Hoy, la educación ha de ser el motor de un nuevo modelo de desarrollo orientado a la producción de bienes y servicios socialmente necesarios y a la equitativa distribución del ingreso.

Más allá de sus contenidos informativos, se trata de propiciar el estímulo de la creatividad, el respeto a los demás y la solidaridad social. Vehículo privilegiado para la transmisión de los valores nacionales y universales, la acción educativa debe contribuir a fortalecer la independencia de las naciones y, a la vez, como señala la Carta Constitutiva de la UNESCO (Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas), a erigir en la mente de cada individuo: "un baluarte de la paz".

La educación es, en esencia, un proceso permanente. El hombre, fin último del desarrollo, debe disfrutar, desde su infancia y a lo largo de toda su vida, de las mejores oportunidades que ofrece la sociedad. Los Estados han de realizar, por ello, un esfuerzo sistemático para extender y mejorar la calidad de los servicios educativos. La revisión del contenido y los métodos de enseñanza, así como la mejor preparación de los educadores reviste, en este contexto, un carácter prioritario.

No se pueden olvidar tampoco las disparidades existentes entre la población rural y urbana y entre los distintos grupos sociales. Es necesario brindar una atención especial al desarrollo de los servicios educativos destinados a los sectores sociales menos favorecidos. La educación no puede ser un mecanismo para perpetuar las desigualdades existentes, ni la cultura constituye el derecho de una élite.

La democratización de la cultura supone la participación de todos los individuos y grupos sociales en la creación de los bienes culturales, en la difusión y el disfrute de los mismos. Los medios modernos de comunicación pueden desempeñar con ese objetivo un papel fundamental.

Se deben utilizar las nuevas técnicas al servicio de un desarrollo genuino que armonice el progreso científico, las expresiones intelectuales y los principios morales de la humanidad,

La convivencia civilizada entre los Estados requiere una más amplia cooperación e intercambio cultural. Éste, sin embargo,

nunca ha de significar la subordinación o la sustitución de una cultura por otra. Los pueblos han de preservar y defender su patrimonio histórico y cultural.

Es él en definitiva, la fuente de su inspiración creadora. En el presente la situación internacional parece caracterizarse por las crecientes tensiones entre los bloques y la insatisfacción de las demandas que, para el establecimiento de un nuevo orden económico.

Este mismo espíritu de solidaridad, de defensa del orden jurídico, de diálogo y de razón, debe prevalecer en el curso de los trabajos encaminados a lograr un instrumento interamericano que garantice los derechos a la cultura y la educación.

México habrá siempre de contribuir a este esfuerzo con la más firme voluntad política. Fieles a los principios del artículo 3º. constitucional, sostenemos que la educación y la cultura deben contribuir a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano. La democracia, el nacionalismo, la dignidad humana y la solidaridad social constituyen las orientaciones rectoras de la acción educativa y cultural del Estado mexicano.

Por mandato de la norma, la democracia es para nosotros, más que una estructura política y jurídica, un sistema de vida que exige niveles mínimo de bienestar económico, social y cultural para toda la población. Se trata de construir una nación más igualitaria que asegure la participación de los mexicanos en las decisiones del gobierno, así como un reparto equitativo de los bienes materiales y espirituales de que dispone la sociedad.

El nacionalismo sintetiza el proyecto histórico de México. Defendemos invariablemente nuestra soberanía política, procuramos fortalecer la independencia económica del país y afirmamos la identidad cultural de la nación.

No somos, empero, exclusivistas ni hostiles a las experiencias de otros pueblos. Se trata de enriquecer lo propio a través del conocimiento de lo ajeno. El intercambio y la comprensión de lo universal permiten consolidar valores nacionales y, a la vez contribuyen a forjar una genuina solidaridad internacional.

En suma, la educación y la cultura, en México, procuran la plena realización del individuo, pero promueven al mismo tiempo el interés general de la sociedad, la fraternidad de todos los hombres, sin discriminación, y la mejor convivencia humana. Por eso, porque somos fieles a los valores de la libertad, la justicia y la paz, deseamos también que en el ámbito internacional se consagren plenamente estos principios.

Las naciones de América habrán de aprovechar esta oportunidad para reafirmar, a través de la educación y la cultura, su independencia y su identidad nacional. Debemos ahora expresar nuestra convicción de que sólo mediante la acción educativa y cultural habremos de desterrar de nuestros países los signos ominosos de la marginación, establecer estructuras sociales más armónicas y justas y asegurar la dignidad de todos los seres humanos.

La educación y la cultura han de conciliar el progreso material y el desarrollo espiritual, y garantizar que los avances científicos y tecnológicos se orientarán efectivamente al bienestar del

hombre. Así, los pueblos serán cultos, productivos, responsables y solidarios. En la mente del individuo radica, en última instancia, el supuesto de un orden internacional acorde con las necesidades y aspiraciones de los países de América.

Los derechos civiles, políticos y los sociales, económicos y culturales, se pueden ubicar dentro de la categoría de derechos públicos subjetivos.

Esta última denominación deriva del hecho de que sus titulares pueden exigir algo del Estado, y al hacerlo no sólo buscan satisfacer un interés privado, sino también el bien público de la sociedad que está en juego.

La soberanía o poder supremo que según la teoría democrática reside en el pueblo, no es delegada totalmente por éste en las autoridades e instituciones públicas. Los miembros de la sociedad se reservan para sí una parte de ese poder que originalmente les pertenece.

Este poder habilita para exigir al Estado un ámbito de libertad para los individuos y de autonomía para los grupos sociales. Por otra parte, él mismo permite exigir determinadas prestaciones del Estado. Entre ellas se incluyen la posibilidad de exigir al Estado que cumpla y haga cumplir las leyes, que cree las condiciones necesarias para que los individuos puedan satisfacer sus necesidades básicas, tales como trabajo, ingreso mínimo, salud, educación, entre otras.

En consecuencia, la noción de derecho subjetivo supone el reconocimiento de dos entidades distintas y autónomas. Por una

parte, el Estado que en su condición de organización política suprema de la sociedad tiene derechos, tareas y responsabilidades propias; y por la otra parte, la sociedad compuesta por individuos y grupos con valores, intereses y objetivos propios que deben ser reconocidos, respetados y promovidos por el Estado.

Raúl Bolaños Martínez, en su obra Historia de la Educación Pública en México, nos explica lo siguiente:

"El vocablo educación posee dos acepciones, la genérica que se refiere a la transmisión y aprendizaje de las técnicas culturales o de las técnicas de uso, de producción o de comportamiento, en virtud de las cuales los hombres están en posibilidad de satisfacer sus necesidades, de protegerse contra el medio ambiente, trabajar y vivir en sociedad, y la segunda, específica, que a su vez se refiere a dos conceptos:

“El de transmitir simple y llanamente las técnicas de trabajo y comportamiento garantizando su inmutabilidad, y

“El de transmitir las técnicas adquiridas por la sociedad, con el objeto de propiciar que la iniciativa del individuo, perfeccione dichas técnicas.

“Conforme a esta última concepción. Nicola Abbagnano, precisa que la educación tiene como único fin la formación cultural del hombre, su maduración, el logro de su forma completa o perfecta.

“Enseñanza o Educación, es la presentación sistemática de hechos, ideas, habilidades y técnicas a los estudiantes. A pesar de que los seres humanos han sobrevivido y evolucionado como especie por su capacidad para transmitir conocimiento, la enseñanza (entendida como una profesión) no aparece hasta tiempos relativamente recientes.

“Las sociedades que en la antigüedad hicieron avances sustanciales en el conocimiento del mundo que nos rodea y en la organización social fueron sólo aquellas en las que personas especialmente designadas asumían la responsabilidad de educar a los jóvenes.

“En la India antigua, en China, en Egipto o en Judea la enseñanza solía ser impartida por un sacerdote. El profesor gozaba de un elevado prestigio así como de privilegios. A los niños judíos se les enseñaba a honrar a sus profesores aún más que a sus padres, dado que el profesor era considerado el guía para la salvación.

“Los antiguos griegos, cuyo amor por aprender es evidente en sus manifestaciones artísticas, literarias, políticas o filosóficas, dieron un gran valor a la educación de los niños. Los más ricos mantenían entre sus sirvientes a profesores que eran a menudo esclavos de pueblos conquistados. Algunos siglos después, cuando Roma estaba en toda la plenitud del Imperio, sus ciudadanos continuaron con esta práctica de acoger a profesores entre sus esclavos, normalmente griegos, integrados en el personal de sus casas.

“En la edad media la Iglesia asumió la responsabilidad de la educación, que se realizaba en los monasterios o en centros de aprendizaje que gradualmente evolucionaron hasta convertirse en grandes universidades como la de París (Francia) y Bolonia (Italia). En los siglos XVII y XVIII hubo un renovado interés por la educación infantil y el conocimiento sobre los métodos de enseñanza se incrementó.

El clérigo francés y educador Juan Bautista de la Salle, y posteriormente el pedagogo suizo Johann Pestalozzi, fundaron escuelas modelo para niños y jóvenes. Fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX cuando se organizaron los primeros sistemas nacionales de educación, principalmente en Europa y Estados Unidos.”¹

Fernando Savater, al respecto nos explica lo siguiente:

"El pedagogo cubano Aguayo, en su Pedagogía, asegura que el sentido general de esta expresión, es el conjunto de influencias que se ejercen en el individuo y constituyen o contribuyen a adaptarlo al medio cósmico y social; además agrega, estas influencias pueden ser espontáneas o inconscientes" o "conscientes y deliberadas". Las primeras, son las de mayor cantidad y por regla general las más enérgicas, persistentes y sólidas".

"En su Historia General de la Pedagogía el Dr. Francisco Larroyo, asienta que Educar, proviene del vocablo latino "Educare", que a su vez se formó del verbo "Educare"

¹ BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl, Historia de la Educación, Secretaria de Educación Publica, México 1982, p. 12

compuesto "ex" que equivale a fuera y "ducere", que significa llevar conducir.

"Asegura que originalmente la palabra educación, tuvo otro significado, como cuidar, criar y hacer crecer. Se asegura que fue en la remota época de Marco Acio Plauto cuando el término "educación, vino a significar la idea de crianza y dirección de niños, posteriormente con el vocablo "humanitas" se llegó a designar lo que a diferencia de los animales irracionales y aplicándose sólo al hombre ya que a él es dable crear y asimilar los conocimientos, los hábitos morales, el lenguaje, las buenas costumbres y normas, etc., por lo que el vocablo "educación" es una palabra que posee en la literatura pedagógica un claro sentido antropológico, y dicha palabra se emplea en distintas acepciones, por una parte, designa al cultivo de las aptitudes humanas, en el sentido más amplio, la formación de las disposiciones síquicas y espirituales que el educador considere convenientes; por otra parte, en el más estricto sentido, se refiere solamente a la educación de la voluntad, a la creación de ciertas disposiciones, morales, agregando la formación del sentimiento; a esto se ha agregado que su complemento es la "instrucción" y confirmaba Herbert: "yo confieso que no concibo una educación sin instrucción, así como recíprocamente no conozco ninguna instrucción que no eduque" .

Sacando una conclusión de todo esto, podré asegurar que la educación es una actividad consciente y voluntaria que no puede definirse sin tener en cuenta la función que desempeña en la vida, pues no se podría convivir con los demás sino hubiera cierta educación que lo equipare y permita su convivencia."²

² SAVATER, Fernando, El valor de educar, Trillas, México 1997, pp. 15 y 16

El Maestro Pedro Anaya, considera que:

"Se ha definido la educación: "el arte de desarrollar". "Porque la educación ni cultiva, ni ejercita, ni trabaja, ni hace trabajar sino para desarrollar. A decir verdad, la educación es el desarrollo de la naturaleza en todo lo que ella tiene de bueno."

"Se ha definido la educación: "el arte de fortalecer". "porque desarrollar sin fortalecer equivaldría prácticamente a destruir. La educación que no fortalezca, será, por lo menos, vana y engañosa, sin consistencia y sin virtud."

"Se ha definido la educación: "el arte de hermohear". "Porque la educación no es sólo para el hombre una necesidad, una condición de existencia; es, además, un bello ornamento. Ella debe suavizar, adornar, embellecer la naturaleza, y así, cuando, la educación es íntegra y honda, hermohea el espíritu; "hermohea el carácter y las costumbres; hermohea la misma virtud."

"En la definición que se acaba de dar, se ha hablado de las facultades físicas, intelectuales, morales y religiosas. "Porque la educación, tomada en su acepción completa, abarca todo el hombre, en su cuerpo y en su alma; ella trabaja por realizar el ideal trazado por los antiguos, cuando querían alma sana en cuerpo robusto.

"Esta alma sana quiere decir la inteligencia bien formada; la vida moral despojada de sus defectos y enriquecida de virtudes; la vida sobrenatural asegurada, preservada, desarrollada, estimada y solícitamente cuidada.

De modo que la educación, tomada en su aspecto general, comprende cuidados físicos, enseñanza intelectual, disciplina moral y formación sobrenatural."³

Por lo explicado, la preparación académica resulta imprescindible para todo aquel que quiera dedicarse a la importante actividad de Policía Preventivo.

Preventivo, se dice de lo que previene o de lo que sirve para prevenir o prevenirse. Prevenir significa preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin. Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. Precaver, evitar, estorbar o impedir una cosa. Advertir, informar o avisar a uno de una cosa, especialmente de un peligro. Salir al encuentro de un inconveniente, dificultad u objeción.

La Criminología, es la ciencia social que estudia la naturaleza, extensión y causas del crimen; características de los criminales y de las organizaciones criminales; problemas de detención y castigo de los delincuentes; operatividad de las prisiones y de otras instituciones carcelarias; rehabilitación de los convictos, tanto dentro como fuera de prisión, **y la prevención del delito.**

La ciencia de la Criminología tiene dos objetivos básicos: la determinación de causas, tanto personales como sociales, del comportamiento delictivo y el desarrollo de principios válidos para el control social del delito. Para la consecución de estos objetivos, la Criminología investiga a partir de los descubrimientos de otras disciplinas interrelacionadas con ella,

³ ANAYA, Pedro, La Educación, Jus, México 1980, pp. 7 y 8

tales como la Biología, Psicología, Psiquiatría, Sociología, y Antropología.

La preparación académica en suma sirve para que el policía preventivo tenga una infraestructura filosófica y comprenda la trascendencia de su rol en la sociedad de la cual forma parte.

4.3 PREPARACIÓN FÍSICA.

El dicho que reza mente sana en cuerpo sano, se aplica en el presente rubro, en virtud de que un policía preventivo con una preparación física adecuada a su constitución corporal, le permitirá sin lugar a dudas, cumplir exitosamente su delicada misión.

Por tratarse de personajes que abundan en la geografía de nuestro Distrito Federal, resulta evidente que un importante número de policías preventivos carecen de un físico que permita suponer fundadamente que podrán alcanzar a un sujeto que echó a correr después de haber cometido un delito, razón por la cual pienso que la detención que en ocasiones se ha dado por parte de un policía preventivo de un delincuente ha sido producto de una feliz coincidencia que desde el punto de vista mítico denominamos “milagro”.

Por lo explicado, considero que la preparación física integral, sería y sistemática de los policías preventivos, traería consigo la esperanza real de que la población está resguardada por individuos con aptitud física y psíquica.

Ambas preparaciones son complementarias, en virtud de que un individuo con preparación académica, tiene la sana costumbre de leer y enterarse por conducto de la información escrita sobre los beneficios de una condición física acorde a su morfología corporal, que le permita prevenir la comisión de delitos en nuestra ciudad capital de la República.

Cabe apuntar la importante exposición que lleva a efecto el estudioso Serafín Ortiz y Ortiz, quien explica:

“En esencia la policía se concibe como un órgano del poder público que realiza ciertas actividades sociales. A este respecto expondré diversas definiciones desarrolladas en la teoría desde muy variadas posiciones y principalmente demostraremos el momento histórico en que surge la policía moderna.

“El autor argentino Ramón Vázquez F. se refiere al poder de policía y plantea esta definición: "la acción del Estado tendiente a limitar por coacción, dentro de la sociedad organizada y jurídicamente la actividad individual, esa acción reguladora, constituye la exteriorización del poder cuyo estudio me he propuesto [...] -de policía-"

“Por su parte Raymond Clift, refiriéndose a los propósitos de la policía moderna, señala lo siguiente:

Podemos considerar que los deberes de la policía se dividen en términos generales en cinco categorías principales, a saber:

- 1) conservación de la paz pública,
- 2) protección de la vida y de los bienes,

- 3) prevención de la criminalidad,
- 4) imposición de las leyes, y
- 5) detención de los delincuentes y recuperación de los bienes sustraídos a sus legítimos dueños.⁴

“De igual manera, Clift, tratando de ubicar históricamente el surgimiento de la policía, expresa: "el periodo de la policía moderna, que data de 1800 a la fecha se inició por varios motivos, siendo el principal la revolución industrial", y continúa, "cuando la economía de una nación se encuentra en desequilibrio como se encontraba en aquellos años, es inevitable que la criminalidad aumente muchísimo. Surgieron en Inglaterra pandillas y hubo numerosos robos, especialmente en Londres.

“En referencia al surgimiento de la policía, Frank Arnau argumenta: "a lo que hoy llamamos policía criminal, no llegó en la historia occidental hasta muy tarde: aproximadamente a fines del siglo XVIII".

Atendiendo a una definición restringida del poder de policía, Daniel E. Herrendorf sostiene: "así, el poder de policía enfoca las limitaciones impuestas a los derechos subjetivos, por vía reglamentaria, para preservar la salubridad, la seguridad y la moralidad públicas".⁵

“El mismo autor cita a Blackstone, quien define de la siguiente manera el poder de policía, basada en la debida reglamentación

⁴ ORTIZ ORTIZ, Serafin, El modelo de Estado Liberal de Derecho y el Surgimiento de la Policía, LIBER AD HONOREM. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998, p. 1428

⁵ *Ibidem*, pp. 1428 y 1429

y orden doméstico de los individuos, quienes "ajustan su conducta general a las reglas de convivencia, igual que una familia, y se atienen a la buena vecindad y a las sanas costumbres, a ser honestos e inofensivos en sus ocupaciones".

El autor venezolano Luis Gerardo Gabaldón define la policía como: "la institución estatal dotada de poder coactivo inmediato", y prosigue: "las funciones de policía enlazan básicamente con el denominado control social.

Entendemos por control social, el conjunto de acciones, públicas y privadas, genéricas y específicas, individualización, detección del autor, restricción y/o prevención de conductas consideradas jurídica y socialmente inaceptables".

Asimismo considera que las funciones primordiales de la policía son las siguientes:

- a) individualizar conductas subsumibles dentro de una hipótesis abstracta legal o reglamentaria que las define como infracción;
- b) detectar al autor de la infracción, es decir, procediendo en su caso a la detención, y
- c) restringir y/o prevenir esos comportamientos.⁶

Expuestas las anteriores definiciones acerca de la función policial, el poder de policía y el surgimiento de dicha institución, es conveniente citar a Fiorini quien, al igual que nosotros, concibe lo policial como: "la actividad policial no estaba tocada

⁶ Idem, p. 1428

de mesianismo y menos aún de la expresión de simple vigilancia, la policía era una función necesaria, realizada por el derecho, para asegurar la convivencia e impedir las perturbaciones".

Empero lo más importante que refiere este autor lo expresa así: "he aquí como la policía expresa en cada ciclo histórico las razones políticas imperantes en su época, pero siempre tiende a asegurar la existencia humana en la convivencia de acuerdo a los valores cumbres y militantes".

Es evidente que la función policial hay que vincularla necesariamente aun momento histórico específico en cuya época imperan determinadas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, generalmente elevadas a valores que imponen quienes tienen el poder de perpetuarlos.

En razón de la argumentación anterior, viene al caso la distinción que Amadeu Recassens hace acerca de lo policial, en donde distingue el concepto de policía, función policial y aparato policial. Para este autor, la reconstrucción histórica de lo policial, como ya se efectuó en páginas anteriores siguiendo al propio Recassens, tiene que ver con el surgimiento del aparato policial, empero "el origen del aparato policial y de su institucionalización hay que buscarlos, en un momento determinado en el marco de un proyecto político-social que disponga de una filosofía propia, así como de una perspectiva económico-estructural definida".

Puede definirse el poder de la policía con mayor rigor, éste vendría a ser una forma del poder estatal dispuesto a limitar,

por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial, determinados derechos subjetivos, con beneficio a la salubridad, la seguridad y ética social, con arreglo al programa coexistencial de vida que la sociedad ha elegido para sí".⁷

4.4 PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL.

Profesionalizar significa dar carácter de profesión a una actividad. Pasar a ejercer habitual y remuneradamente una actividad intelectual o manual.

En la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Artículo 18, se prevé:

La profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública, tendrá por objeto, lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio, así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la carrera policial, ampliando así su capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad.

Para los efectos del párrafo anterior, cada Cuerpo de Seguridad Pública contará con un Programa General de Formación Policial que tendrá como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, en el marco del respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.

⁷ LOC. CIT, p. 1429

El Policía preventivo resulta el eslabón primario de la seguridad jurídica del gobernado, recordemos que por seguridad jurídica debe entenderse significa estar libre de cuidados.

En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo. Esto nos muestra que el concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona. En la vida social, el hombre necesita, por una parte, tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y, por otra, saber cómo ha de comportarse respecto de los bienes de los demás. Esta seguridad referente a las relaciones con los semejantes es la que puede denominarse seguridad jurídica.

El asegurar la existencia de ciertos comportamientos en la vida social es necesario para la subsistencia de la misma vida social, Para que exista paz hace falta que los miembros de la sociedad respeten los bienes y las vidas ajenas, y por eso es necesario que la sociedad asegure, conminando con la coacción pública, que dichos comportamientos habrán de llevarse a cabo.

Es tan importante la seguridad en la vida social que su consecución es el motivo principal (histórico o sociológico) del nacimiento del derecho.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques

violentos o que, si estos llegan a producirse; le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación.

Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

La seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados, Pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropiadas, etc. Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

La seguridad jurídica es uno de los fines principales del derecho y viene a ser la característica esencial de lo jurídico. Donde existe una conducta cuyo cumplimiento ha sido asegurado por una sanción que impone el Estado, dicen, existe un deber jurídico, independientemente de cuál sea su contenido. Esta afirmación lleva a examinar la cuestión de las relaciones que existen entre la seguridad y la justicia. Es evidente que para que exista seguridad jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla, que sea eficaz. Ahora bien, puede existir una ordenación de conductas, impuesta por los órganos establecidos, que se cumpla y contener, sin

embargo, disposiciones contrarias evidentemente a la justicia, como la de que los gobernantes pueden en cualquier momento privar de sus propiedades a los individuos, o de que pueden castigarlos por delitos no tipificados previamente. ¿Cabe afirmar que tal ordenación produce seguridad? Lo que interesa a la sociedad asegurar es el cumplimiento de conductas que son valiosas para la vida social, o sea de conductas que implican la realización, parcial pero efectiva, del criterio de dar a cada quien lo suyo. Esto hace ver que el criterio racional de la justicia (o jurisprudencia) es necesario para que haya seguridad jurídica efectiva: gracias a ese criterio se disciernen, de manera objetiva, las conductas cuyo cumplimiento es necesario asegurar; si falta o falla ese criterio de justicia, se corre el riesgo de asegurar el cumplimiento de conductas cuya realización más bien infunde temor que paz. La seguridad jurídica implica, por consiguiente no sólo que el orden social sea eficaz sino que también sea justo.

Consecuentemente, propongo la creación de una Escuela Superior de Policía, en virtud de que la Policía Preventiva del Distrito Federal, resulta el miembro de la seguridad pública con quien inicialmente tiene contacto el ciudadano y para tal efecto necesita de un servidor público con educación adquirida en Colegios Especializados como el que propongo.

La idea proviene de los casos en los cuales se ha visto involucrado el policía desde tiempos inmemoriales y para tal efecto, baste recordar por ejemplo que se han atendido partos de manera rústica y “a la buena de Dios” a mayor abundamiento, si interrogamos a policías preventivos sobre derechos humanos,

Estado de Derecho y democracia, difícilmente nos podrían contestar con la claridad que se precisa.

En esencia, la población del Distrito Federal necesita de policías preventivos con una altísima preparación integral, la cual se lograría en la Escuela Superior que se propone.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

SEGUNDA.- El Estado crea el Derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto del derecho internacional el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones.

TERCERA.- Las funciones del Estado se realizan, básicamente, a través de actos de Derecho Público emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; a estos órganos les corresponde la función legislativa, administrativa y jurisdiccional, respectivamente. A esas tres funciones clásicas, se agregan la función constituyente, función gubernamental y función municipal.

CUARTA.- Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia,

suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

QUINTA.- El Estado de Derecho es aquella situación en la cual diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo, predominando en consecuencia la regulación y control del poder y de su actividad por el Derecho. En este sentido, contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de absolutismo o totalitarismo, como ocurriría con la organización política cuya característica consista en otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración, para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar.

SEXTA.- Constitucionalmente, 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.

SÉPTIMA.- Lo dispuesto por nuestra Ley fundamental debería ser observado por todos los servidores públicos, incluidos por supuestos los miembros de la seguridad pública, empero resulta letra muerta.

OCTAVA.- La Policía Preventiva del Distrito Federal, debe estar mejor preparada de manera integral, a efecto de hacer frente a los retos que cada día les presenta la cotidianidad.

NOVENA.- Acontecimientos como el de Tláhuac, la Discoteca Lobohombo y el operativo realizado en la Discoteca de la Delegación Gustavo A. Madero el viernes 20 de junio de 2008, nos demuestran que todavía le falta más preparación a nuestra policía preventiva del Distrito Federal.

DÉCIMA.- La Administración Pública se relaciona con el servicio público, entendido como la institución jurídico administrativa en la que el titulares el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de Derecho Público.

DÉCIMO PRIMERA.- Para el ejercicio de la función pública es indispensable la participación de la persona física, denominado servidor, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, la Capital de la República mexicana merece Policías con preparación física e intelectual, de alto nivel.

DÉCIMO SEGUNDA.- No podemos aspirar a ser un país del primer mundo, si tenemos una seguridad pública del tercer mundo como en algunos casos la realidad nos demuestra que tenemos.

BIBLIOGRAFÍA.

ALCOCER, Eduardo, El porfiriato, Panorama, México 1987.

ANAYA, Pedro, La Educación, Jus, México 1980.

BARRÓN DE MORÁN, Carmen, Historia de México, 37ª ed, Porrúa, México 1993.

BIELSA, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, Argentina 1996.

BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl, Historia de la Educación, Secretaria de Educación Pública, México 1982.

CAMPILLO SÁINZ, José, La deontología del servidor público, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis 87, México 1996.

CAVAZOS FLORES, Baltasar, Hacia un Nuevo Derecho Laboral, 2ª ed, Trillas. México 1994.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 18ª ed, Porrúa, México 1998.

CHAVERO, Alfredo, Compendio General de México a través de los siglos, Tomo I. 3ª ed, Del Valle de México, México 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 3ª ed, Porrúa, México 1998.

DEL VAL, Enrique, Responsabilidad Administrativa, Revista Praxis, número 60, Instituto Nacional de administración Pública, México 1997.

GONZÁLEZ BLACKALLER, Ciro, Historia de México, Cultura, México 1978.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, Responsabilidad Civil, Revista Praxis, número 60, Instituto Nacional de administración Pública, México 1997.

GUAL, María Ángeles, Guía legal sobre los derechos y deberes del funcionario, Decálogo, Barcelona España 1997.

HARO BELCHEZ, Guillermo, La reforma de la función pública en México, Instituto de Administración Pública, Madrid España 1996.

HERRERA, José María, Historia de México, Latinoamericana, México 1988.

LÓPEZ REYES, Amalia, Historia de México, Continental, México 1990.

LOZANO FUENTES, José Manuel, Historia de México, Alambra, México 1989.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Diccionario Jurídico Harla, Derecho Administrativo, Volumen 3, México 1996.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos, 5ª ed, Oxford University Press, México 2004.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo. 3er. y 4º. Cursos, 2ª ed, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1997.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos, 3ªed, Oxford University Press, México 2003.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto, Derecho del Trabajo, Tomo I, Instituciones, Porrúa, México 1983.

ORTIZ ORTIZ, Serafín, El modelo de Estado Liberal de Derecho y el Surgimiento de la Policía, LIBER AD HONOREM, SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998.

PÉREZ BENÍTEZ, Julio Alberto, El México actual, Cultura, México 1987.

QUINTANA DE DEL PINO, Alicia, Apuntes de Historia de Historia de México, Universidad del Valle de México, 2º. Año de Preparatoria, México 1970.

SAVATER, Fernando, El valor de educar, Trillas, México 1997.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICO.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

REGLAMENTO DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

ESTATUTO JURÍDICO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.