

860



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL REGIMEN JURIDICO DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA Y LA SEGURIDAD NACIONAL.

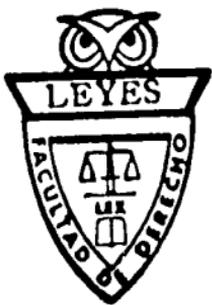
TESIS CON FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

IRENE EMILIA TREJO HERNANDEZ



ASESOR: LIC. FCO. JAVIER VENEGAS HUERTA

CIUDAD UNIVERSITARIA,

2002



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.

# Paginación Discontinua

A mis padres Raúl Trejo y  
Ulvia Hernández por su  
apoyo durante mis estudios  
así como por estar ahí cuando  
más los necesité; hoy y  
siempre.

A mi hermana Elba Lilia  
Trejo Hernández por siempre  
estar conmigo aun en los  
momentos más difíciles,  
creyendo siempre en mí.

A mis tías Ana María Trejo  
y Carolina Trejo por su  
confianza y su apoyo  
durante toda mi vida.

A los Pies. Enrique Flores,  
Carlos Guerrero y Jaime  
Gómez así como a Lilia  
Manjares, Adriana Cacho y  
Victor Mateos por su amistad  
y ayuda en mi vida personal  
y laboral.

A todos mis amigos tanto en  
la facultad como en la  
laboral por su amistad  
incondicional de siempre.

*A Adolfo Salvatierra por estar cerca de mí brindándome su cariño, atención y apoyo en todo momento.*

*A mi asesor de tesis y maestro en la facultad Lic. Francisco Javier Venegas Huerta con respeto y admiración, por creer en mi capacidad laboral cuando nadie más lo hizo, por enseñarme todo lo que sé y por siempre apoyarme y dirigirme en el campo profesional.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho por darme la oportunidad de poder adquirir mis conocimientos en la máxima casa de estudios, que hoy y siempre serán mi mayor orgullo.*

*A. K. Jurado.*

México será un país fuerte y poderoso cuando los individuos de manera natural respelen la ley y exista prestigio por parte de los responsables de cumplirla y hacerla cumplir.

JUÁREZ.

# EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA Y LA SEGURIDAD NACIONAL.

## ÍNDICE.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA POLICÍA.....</b>	<b>1</b>
1.1- Grecia y Roma.....	2
1.2- México Prehispánico y la Colonia.....	4
1.3- La Independencia y la Revolución.....	23
<b>CAPÍTULO II. LA POLICÍA EN MÉXICO.....</b>	<b>32</b>
2.1- Constitución Española de Cádiz (1812).....	32
2.2- Constitución de Apatzingan (1814).....	34
2.3- Constitución Federal de 1824.....	36
2.4- Constitución de las Siete Leyes (1836).....	38
2.5- Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843).....	41
2.6- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857).....	42
2.7- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).....	44
2.7.1- Reforma Constitucional de 1994 en materia de seguridad.....	47

**CAPÍTULO III. CLASIFICACIÓN DE LA POLICÍA..... 53**

3.1- Concepto de policía.....	<b>53</b>
3.2- Policía Federal.....	<b>56</b>
3.3- Policía Estatal.....	<b>58</b>
3.4- Policía Municipal.....	<b>59</b>

**CAPÍTULO IV. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA POLICÍA  
FEDERAL PREVENTIVA..... 62**

4.1- Objetivos de la Policía Federal Preventiva en el contexto constitucional mexicano.....	<b>63</b>
4.1.1- Salvaguarda de la integridad y derechos de las personas.....	<b>64</b>
4.1.2- Prevención de la comisión de delitos.....	<b>67</b>
4.1.3- Preservar las libertades.....	<b>69</b>
4.1.4- Salvaguarda, prevención y preservación del orden y la paz pública.....	<b>72</b>
4.2- Ámbito de competencia por materia y por territorio de la Policía Federal Preventiva.....	<b>74</b>
4.2.1- Competencia.....	<b>75</b>
4.2.2- Convenios de colaboración.....	<b>77</b>
4.3- Atribuciones de la Policía Federal Preventiva.....	<b>84</b>
4.3.1- Investigación de los delitos.....	<b>85</b>

4.3.2- Actos de autoridad de la Policía Federal Preventiva.....	86
4.3.2.1- Definiciones.....	87
4.3.2.2- Vigilancia e inspección.....	88
4.3.2.3- Infracciones.....	89
4.3.2.4- Participación en operativos.....	90
4.3.2.5- Aseguramiento de bienes.....	90
4.4- Organización Administrativa de la Policía Federal Preventiva.....	92
4.4.1- El servicio civil de carrera.....	93
4.4.2- El problema de la integración de policías a la Policía Federal Preventiva (Policía de Caminos, Policía Fiscal y Policía de Migración.).....	94

## **CAPÍTULO V. LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA Y LA SEGURIDAD NACIONAL..... 98**

5.1- Naturaleza jurídica de la Policía Federal Preventiva.....	99
5.2- La Seguridad Nacional.....	104
5.3- Propuesta.....	111

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>114</b>
<b>APÉNDICE I .....</b>	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>131</b>

## INTRODUCCIÓN.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, que tienen como primordial garantía constitucional la seguridad, esta es de suma importancia, ya que a pesar de ser uno de los elementos fundamentales para la nación, se concibe actualmente como una unidad que podría dividirse, a pesar de ello, se está tratando de implementar acciones y estrategias para unificarla y así poder permitir la estabilidad necesaria para la convivencia entre los individuos que forman parte de la sociedad.

Es evidente que la forma en que se ha conducido el gobierno en materia de seguridad y justicia no ha sido la adecuada, hay muchas lagunas en la ley que lo permiten; la impunidad ha ido creciendo a pasos agigantados, la corrupción es palpable en los cuerpos policíacos que son los que finalmente tienen la tarea de proporcionar seguridad por mandato del Estado que es uno de los máximos beneficios que puede brindar éste para asegurar la propiedad privada y la integridad del individuo conforme a lo establecido en nuestra carta Magna.

En años recientes, la inseguridad se ha incrementado por la falta de decisión política y acción del Gobierno Federal, con lo cual el ciudadano es el principal afectado por esta situación de manera directa.

Las reformas constitucionales del mes de diciembre de 1994 en materia de seguridad, nos permiten definir con precisión los distintos ámbitos de la seguridad que tiene como base primordial contar con una policía mejor organizada, preparada, adecuadamente equipada y sobre todo que sus miembros tengan una conducta honesta y enfocada al servicio de los ciudadanos

La Policía Federal Preventiva cumple las funciones de prevención encomendadas, pero a pesar de ello, debido al alto índice delictivo que se ha registrado en algunas entidades del país, el Gobierno Federal ha impulsado mecanismos para enfrentar esta problemática, promovió estrategias de conjunción de esfuerzos entre la

Federación y los Gobiernos Estatales, que tiene su expresión en los Grupos de Coordinación, en los cuales participan las dependencias federales encargadas o vinculadas en la atención de temas relevantes de las agendas de seguridad nacional y pública, así como las autoridades de las entidades federativas donde se registra la problemática.

Es importante la reestructuración de la legislación en materia de seguridad, ya que existen diversidad de reglamentaciones para esta, inmersa en ello se encuentra la Policía Federal Preventiva, en cuanto a sus funciones policíacas y de seguridad nacional que en conjunción con la Secretaría de Seguridad Pública por medio de convenios de colaboración para no afectar la soberanía de los estados y municipios, den una respuesta eficaz a la problemática encomendada y no sólo sean, organismos ineficaces como los ya existentes en nuestro país en materia de seguridad.

## CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA POLICÍA.

Penetrar al escabroso, difícil y siempre controversial tópico de la policía en el mundo y en México, desde sus orígenes hasta nuestros días, resulta sumamente difícil, dado los distintos cambios por los que ha pasado esta institución para mantener el orden y custodiar los intereses de la propia sociedad.

La policía representa un papel importante en la sociedad y en el estado político en que se desarrolle lo que repercute en sus cambios y en su conservación.

Los grupos sociales que protegen y resguardan a la sociedad, son necesarios hoy en día dentro de nuestras propias vidas para poder establecer y llevar a cabo una aplicación cotidiana.

El momento en que actualmente vivimos se ha caracterizado por la precocidad de los delincuentes y el aumento de la criminalidad, que sólo puede ser atacado examinando las causas de origen; una de esas causas es el cimiento humano creador y regulador de la propia conducta humana.

Es necesario crear un estado integral de policías en el país, sin mezclar ideas o procesos extranjeros que nada tienen que ver con la realidad actual.

La función policial es tan antigua como la humanidad misma, dado que la contraparte del delito es consecuencia inevitable de la parte menos noble de la raza humana.

Decía el célebre Thomas Hobbes: El Hombre es el lobo del hombre, queriendo expresar con esto que el hombre se destruye a sí mismo con la misma intensidad y crueldad que un animal salvaje.

## 1.1 GRECIA Y ROMA.

Grecia y Roma, pueblos que por el poderío y grandiosidad que manejaban, fueron cuna y nacimiento de instituciones jurídicas y del mismo derecho.

En los tiempos prehistóricos las funciones policiales eran realizadas por los jefes de familia, pero más tarde cuando las sociedades se convirtieron en grupos más grandes y complejos que el simple núcleo familiar, dichas funciones pasaron a manos de funcionarios específicos, particularmente los militares, hasta que terminaron por ser encomendados a corporaciones castrenses denominados "policías" (nombre que se derivó de las fuerzas de seguridad interna en las ciudades estado o "polis", de la antigua Grecia).<sup>1</sup>

La policía entre los griegos atendía a las necesidades de la colectividad como un todo único y sin desintegración, de tal manera que la función policíaca comprendía los servicios y necesidades de la ciudad, entre otros, la vigilancia encomendada, fundamentalmente en Esparta, a los jóvenes de 18 a 20 años. En Atenas, durante algún tiempo, se encargó a los efebos el resguardo de las fronteras y el servicio policíaco de la ciudad.<sup>2</sup>

La organización de los griegos estaba basada fundamentalmente en el beneficio colectivo, a la policía no se le reconocía la existencia aislada y privada de los individuos, de ahí que la función de la policía se manifestara en los actos ejercidos por la autoridad en contra de aquello que significase peligro o inseguridad, pero no dirigido a la protección del hombre aislado, sino siempre entendido como un valor que se hacía realidad al integrar al grupo<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cfr. MORENO GONZALEZ, Rafael "Reflexiones de un Criminólogo", Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales No 24, 1986

<sup>2</sup> Cfr. FIORINI, Bartolomé A. Poder de policía. Ed. Alfa. Pág. 25. Buenos Aires Argentina, 1945.

<sup>3</sup> Cfr. MAYER J. P. Trayectoria del pensamiento político. Pág. 28. México. D.F. 1941

La polis conservó la calidad de una entidad sagrada que domina a todos los miembros de la comunidad que proviene de la tribu de donde surgió, la religión, el misterio, la tragedia, el drama, los cultos a Atenas, constituyó la organización basada en la hermandad y fraternidad de familias. Su ejército se creó a través de la organización tribal, surge la nobleza y la riqueza; la caballería formada por miembros del clan, los infantes más armados y artesanos eran los pequeños agricultores y hombres libres y auxiliares pobremente armados eran obreros asalariados y artesanos. De esta clasificación militar en su origen, se derivó toda la constitución posterior de las ciudades griegas. Las ciudades estado griegas establecieron la dominación, hegemonía y liderazgo, aunque existieran constantes negociaciones y roturas de alianzas y federaciones, pero estaban basadas en una estricta disciplina militar lo cual les permitía mantener orden.<sup>4</sup>

En la antigua Roma, el orden establecido no se impone en beneficio de un particular, sino de todo el imperio romano: comprendía no solamente el conjunto de los ciudadanos en Roma, sino también los valores ante los cuales se postraban todos sus dioses, sus glorias, sus tradiciones, etc., no se refería a la sola satisfacción de las necesidades de los individuos, sino a todos los que representaban la existencia del imperio, sean sus castas, sus veleidosos héroes, sus dioses vengativos, etc., en suma, el cúmulo de intereses del imperio romano.<sup>5</sup>

En la época republicana, la función policlaca estuvo encomendada a los Ediles Curulens, Ediles Plebis y Ediles Plebis Cerialis.

Los Ediles Curulens, instituidos por la Lex Furis de Aedilibus Curulibus, formaba parte de una magistratura, cuyo origen legal se remonta al año 367 a.C., durante el primer período de su creación, la integraban únicamente los patricios, aunque años después se concedió este derecho también a los plebeyos. Tenían a su cargo la función policlaca de la ciudad, vía pública, mercados, incendios, pesas y

<sup>4</sup> Cfr MARTINEZ GARNELO, Jesus. Seguridad Pública Nacional Ed Porrúa Pág 18 y 19. México. 1996

<sup>5</sup> Cfr FIORINI, Bartolomé A. Ob Cit Pág 32 y 33

medidas, cuidado y vigilancia de los edificios públicos y organización de los juegos públicos. Su competencia en el orden criminal era limitada; en cambio, en materia civil, la ejercían en los mercados para resolver todo problema relacionado con las transacciones de los esclavos, animales y sanciones económicas a quienes cometían alguna falta en contra de sus prescripciones.

Los Ediles Plebis, auxiliaban a los tribunales de la plebe, con tal carácter recibieron facultades de los tribunales para imponer multas, arrestos y enjuiciar a los funcionarios públicos por todo acto indebido que cometieran en el desempeño de su cargo; además, durante algún tiempo tuvieron bajo su responsabilidad los archivos que contenían las resoluciones y privilegios concedidos a los plebeyos. Cuando terminó el problema de la lucha de clases fueron asimilados a la magistratura de los Ediles Curules.

Los Ediles Plebis Cerialis, en el año 43 a.C. integraron una magistratura con dos funcionarios encargados del cuidado y distribución de los cereales y de algunas funciones policíacas.

Para ejercer la vigilancia exterior en la época del gobierno municipal, algunos magistrados cuidaban los caminos que conducían a Roma.<sup>6</sup>

## 1.2 MÉXICO PREHISPÁNICO Y LA COLONIA.

Se puede afirmar que uno de los elementos fundamentales en cuestiones organizativas y administrativas, dentro de las grandes culturas o ciudades, es precisamente la policía, misma que se representa en diversas formas según las características de la civilización en que se desarrolle, pero ubicándonos en nuestro país, el término policía tiene un significado profundo que se tomó por los conquistadores españoles para crear lo que llamaron un buen gobierno.

<sup>6</sup> Cfr. MARTINEZ GARNELO, Jesús. *Policía Nacional Investigadora del Dpto. Edil Porrúa*. Pág. 8 y 9. México. 1999.

En esta época mexicana, existía también una especie de policía que si no manejaba las mismas características hispánicas, si se encargaba de que en los lugares públicos de Tenochtitlan se mantuviera un orden supremo colidianamente; hablando de esta cultura de nuestros antepasados, mismo que fueron obligados a fusionar sus costumbres, raza y sangre, para dar origen a la cultura mestiza a la cual pertenecemos, podemos indicar, gracias a los estudiosos, que la vigilancia, seguridad y orden de la ciudad, emanaba del señor mexica (tlatoani), quien marcaba las pautas de un proceder eminentemente administrativo. No es posible querer que esta actividad tenga un desarrollo lineal desde el periodo prehispánico hasta nuestros días, es decir, que los antecedentes históricos de la policía en México tiene que establecerse en Europa y no en Mesoamérica.<sup>7</sup>

En la organización de los mexicas, todo se concentraba en un poder central ubicado en Tenochtitlan y presidido por el Tlatoani, éste concedía poder jurídico a un funcionario conocido como Cihuacoatl que a semejanza, al de un juez mayor, manejaba la administración y justicia, apoyada por un grupo de ejecutores públicos; pero esto era a un nivel superior colocado en el señorío. Después se presenta el Tlatocan, que era el consejo supremo de gobierno, el que asignaba las funciones públicas, de el se desprendían cuatro cámaras: la Teotecutli (cámara sacerdotal), encargada de la administración de cultos; la Huelcalpizqui (cámara de tesorería), encargada de la recaudación de tributos; la Tlacoachcactli (cámara de guerreros), encargada de la fuerza militar; y la cámara de los cuatro Barrios, base económica de subsistencia.

De esta forma generalizada, hemos demarcado la distribución organizativa de Tenochtitlan, aunque únicamente se indica en una sola faceta, el sistema de seguridad cuando se refiere al sistema militar.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Cfr. NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México, (1524-1928), Desarrollo Social. Secicultur, Pág 11, México, 1986

<sup>8</sup> Cfr. MARTÍNEZ GARNELO, Jesus. Ob Cit Pag 10

La cuestión de la justicia, era manejada por el Cihuacoatl (Juez Mayor), se gestaba igualmente un orden estructural ubicado en los barrios, que por lógica era donde se concentraban los pobladores de la ciudad, para vivir y desarrollar sus ocupaciones diarias; la justicia iniciaba estos sitios, en los que se cuidaba el acceso y orden, con vigilancia de los topillis (supuestos policías) y de los tequillatoques (notificadores); estos funcionarios remitían los delitos al juez del Calpulli para que el caso fuera llevado al Tribunal de Tenochtitlan, mismo que estaba constituido por cuatro miembros del Tlatocan que sesionaban en el Tlatzoltotecaxac (sala de juntas). Los asuntos se dividían en dos clases; las apelaciones criminales, atendidas por el Cihuacoatl y los asuntos civiles manejados por el Colhuatecutli o Tlatoani.<sup>9</sup>

El pueblo azteca alcanzó el dominio militar de la mayor parte de los reinos de la altiplanicie mexicana, además impuso o influenció las prácticas judiciales de todos aquellos núcleos que conservan su independencia, a la llegada de los españoles.<sup>10</sup>

En éste pueblo puede considerarse como un derecho completo, toda vez que realizaban plenamente sus objetivos de mantener el orden social en todos los aspectos. No obstante lo anterior, sobre policía hay muy poca información por la cual podamos entender más a fondo su funcionamiento y organización.

El derecho en la sociedad mexicana fue un instrumento destinado a la satisfacción de intereses colectivos inmediatos. No vela al pasado o al futuro y avanzaba de acuerdo con los pasos dados por la unidad cultural, no atendía a la idealidad, descansa en la realidad cambiante.

<sup>9</sup> Cfr. NACIF MINA, Jorge. Ob. Cit. Pág. 11 y 12

<sup>10</sup> Cfr. OBREGÓN ESQUIVEL, T. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano, tomo I. Pág. 81. Edt. Paks, México, 1973

El pueblo azteca tenia una constitución en movimiento que correspondía al esquema de evolución política y una estructura monárquica, era exigible a todos, aun a las autoridades. Los derechos se adquirían por méritos y mientras más obligaciones se tenían, mayor rigor se les aplicaba.

Los órganos de control social de los aztecas fueron, el Tlatoani y sus funcionarios de gobierno; guerreros y militares, recaudadores, embajadores, jueces o tribunales, ejecutores de sentencias y vigilantes o policia. Como dependientes de los jueces había empleados inferiores de policia, para vigilar la ciudad y hacer cumplir las sentencias.<sup>11</sup>

Las penas impuestas por los jueces eran ejecutadas directamente por el Cauhnochtli, empleado ejecutor cuyo nombre traducen los historiadores españoles, por el de alguacil mayor quien hacía cumplir los mandatos judiciales por sus propias manos. La persona que ejecutaba la pena impuesta por el Juez no es más que el empleado ejecutor de las órdenes superiores, como ahora lo es la policia, respecto de su función de perseguir al delincuente e investigar las acciones delictivas.<sup>12</sup>

Dentro de los auxiliares judiciales, cada sala tenía un empleado, dicho Cohcauhzin mayor, equivalente al alguacil mayor encargado de aprehender a los delincuentes, aun cuando fuera gran señor; sus insignias le hacían conocer y respetar. Los alguaciles menores, topilli, se ocupaban de comunicar las órdenes o hacían las citaciones sin poner reparo en tiempo ni distancia.<sup>13</sup>

Al cabo de tantos siglos, poco se ha avanzado en materia de personas que se encargaban de auxiliar a sus autoridades superiores más inmediatas, conocidas

<sup>11</sup> Cfr MARTINEZ GARNELO, Jesus Ob Cit Pag 16

<sup>12</sup> Cfr MENDIETA Y NUÑEZ, Luco El Derecho Precolonial 2ª ed, Enciclopedia Ilustrada Mexicana, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Pág 28

<sup>13</sup> Cfr OBREGÓN T, Esquivel Apuntes para la Historia del Derecho en Mexico, tomo I, Pág 386, México, 1937

ahora como policías en nuestro país, que clama por reformas y mejoras inaplazables, para alcanzar un sistema tanto de procuración como de administración de justicia.

En el derecho azteca la policía facilitaba la seguridad y el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales. Los Pochtecas (comerciantes) llevaban a cabo algunas actividades de carácter policíaco, como el comercio lo efectuaban en diferentes comarcas, les facilitaba observar la conducta de los pueblos sojuzgados la vigilancia de lugares y personas que interesaban al Imperio. En ocasiones, al monarca directamente confería estas comisiones, de cuyo resultado dependían las medidas que se adoptaban.

La función preventiva la desempeñaban los Comtecpampiquex, quienes cuidaban el orden y vigilancia a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales, previendo de este modo, la comisión de nuevos hechos delictivos.

La función persecutoria la llevaban a cabo individuos llamados Topilli, aprehendían a los delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad competente, sin olvidar que detrás de los jueces, estaban los empleados inferiores que eran los policías cuyas funciones eran cuidar y hacer cumplir las sentencias.

Textualmente no encontramos en las narraciones de los estudiosos, las denominaciones de policía, no obstante, la policía independientemente de la denominación que se le dio en el pueblo azteca, no sólo denota su presencia física, sino que además cumplió con ciertas funciones que desde aquella época le fueron designadas y que en la actualidad, claro está, con sus respectivas variantes se siguen realizando.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús Ob Cit Pág 25

El policía mexicano se distinguía de los funcionarios judiciales por la cinta verde en el brazo convirtiéndose así en Calpullec judicial del Imperio. Su función consistía en vigilar las calles del barrio, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de sus casas, cuidar que no llegarán por ahí merodeadores de otros barrios o de pueblos del otro lado de la laguna para realizar actos de rapiña y en ocasiones intervenir para calmar los ánimos en pleitos de vecinos y no olvidar la vigilancia de los graneros públicos considerados de alta prioridad para el Estado.<sup>15</sup>

Al pie de las escalinatas del gran Tecoalli, se recibía la cinta del Calpullec, de esto iba a depender la seguridad del calpulli al que se habían asignado. En cada barrio había delegados de los Calpullia, pero su función se concentraba fundamentalmente en aspectos administrativos. En tiempos de guerra, quienes se hacían cargo de la situación interna de los barrios eran los Teachcacahtin, experimentados guerreros enviados por los propios Tlacatecuchtlí, señores responsables de las grandes decisiones políticas después del Tlatoani, gran emperador.

Algunas veces realizaban trabajos extras en los que hoy llamaríamos vialidad, cuando algún Calmimilocalí faltaba en su puesto de vigilar el tránsito de canoas por las calles de agua. Uno de los cargos más delicados y una función dedicada a desarrollar, era la prueba de capacidad en el dibujo de símbolos, desarrollada por los guardianes de mercado. Trabajo difícil el de ellos pues tenían que mantenerse en constante alerta debido a que se les obligaba a cubrir parte de lo robado si el ladrón se les escapaba de las manos.

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

<sup>15</sup> Cfr. IÑIGO, Alejandro: Bitácora de un policía (1500-1982) Departamento del Distrito Federal, Pág. 11 y 12

La actividad estaba respaldada por una firme estructura jurídica, por un amplio código de conducta de la vida social, sin mucha diferencia de fondo con los ordenamientos establecidos en la sociedad moderna. Estas leyes estaban basadas en la religión, la cual fundamentaba una estricta severidad moral y permitía una mayor protección de la población.<sup>16</sup>

El índice de la delincuencia se mantenía en niveles bajos y la pena capital se aplicaba muy esporádicamente. En ese tiempo la sociedad había alcanzado un mayor grado de desarrollo, si tomamos en cuenta los escasos dos siglos desde el momento en que nuestro pueblo, hambriento y miserable, llegó desde el lugar de las garzas, allá en el Nayar, hasta el pequeño islote del tunal en la piedra. Entonces, era difícil pensar en una organización policlaca, pues ni a un ejército llegaban siquiera, nadie los respetaba.

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

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

Tenían un sistema jerárquico completo, los responsables de aplicarlo se basaban en una división del trabajo muy definida y concreta. Cada uno sabía lo que tenía

<sup>16</sup> Cfr MARTINEZ GARNELO, Jesus. Ob. Cit Pág 26.

que hacer. Tenían agentes de tránsito, inspectores de mercado, policía preventiva y una policía secreta al mando de la mujer serpiente, alto funcionario que se encargaba entre otras cosas, de la seguridad del Hueytlatoni, el emperador.

Cada vigilante tenía una marca distintiva de identificación, según el grado y el barrio donde operaba, a base de cintas de colores que se colocaban en forma de brazalete. Y cuando el Gran Señor organizaba las guerras floridas contra los vecinos Tlaxcaltecas, ellos se quedaban junto con los jefes de vecinos, para mantener el orden de la ciudad.<sup>17</sup>

Con lo anterior se demuestra la presencia policial en esta cultura, la fuerza moral frente a las diversas instituciones a que hicieron frente para poder lograr sus grandes objetivos, además de una amplia organización y estructura dentro de su sociedad que dieron fuerza y origen a una cultura sumamente independiente y en la que dieron el mejor ejemplo de su formación y entrega a la actividad policial.

Dentro del pueblo maya como resultado de su influencia religiosa se advierte la oralidad, aspecto común que caracterizó a los pueblos aztecas y texcocanos, aun cuando entre estos últimos grupos étnicos, las actuaciones judiciales se anotaban en pinturas y se consignaban en signos jeroglíficos.

Como consecuencia de lo anterior al no tener como regla general que sus juicios se llevaran por escrito, en realidad poco se sabe de los tribunales y órganos ejecutores de las sentencias verbales emitidos por el juez y por observancia obvia del vigilante de las mismas o perseguidor de los delincuentes.

Dentro de la jerarquía sacerdotal encontramos después del Chilán que era una especie de adivino del Xmenes, empleados en sortilegios y hechicerías especiales, etc., en este último grado encontramos a los Nacones quienes se

<sup>17</sup>Cfr. IÑIGO, Alejandro. Ob. Cit. Pág. 12, 13 y 14

encargaban de abrir el pecho a los sacrificados, a quienes se podría considerar como ejecutores de las sentencias dictadas.

Los mayas del Imperio antiguo, eran muy pacíficos, no así los del imperio nuevo, quienes después de aprender el arte de la guerra de los mexicanos, se convirtieron en un pueblo belicoso. Su ejército estaba bien organizado. Al frente de él se encontraban dos generales: uno cuyo cargo era vitalicio y hereditario y otro llamado Nacon, que era elegido cada tres años. Este, durante el desempeño de su cargo, debía de abstenerse de comer carne, toda clase de bebidas embriagantes y del trato con mujeres. La base del ejército la formaban los soldados llamados Holcanes, que en tiempo de paz se dedicaban a ocupaciones civiles, pero apenas estallaba la guerra eran movilizados. Formaban estos un ejército permanente, contribuyendo cada ciudad con un cierto número de sus vecinos, amaestrados en el uso de las armas.<sup>18</sup>

No existe información más concreta acerca de la policía en el pueblo maya, como sucedió entre los aztecas, pero si nos podemos dar una idea generalizada de su administración de justicia. Cada una de sus leyes estaba determinada por circunstancias apegadas a las necesidades de los pueblos, las cuales se volvían de carácter obligatorio para preservar el orden dentro de estas sociedades.

Durante la Colonia, la continua presencia de orden y desorden naturalmente esfuma las distinciones de tiempo y cambios de forma y sustancia, no niegan su existencia en cualquier marco cronológico. El advenimiento de la llamada modernización modificó simplemente la naturaleza de las sociedades.

La práctica de hacer policías de los delincuentes no es de manera exclusiva de México. Ni tampoco es la paradójica percepción de la policía por el ciudadano, ni

---

<sup>18</sup> Cfr. TORO, Alfonso Compendio de Historia de México Edit. Patra, 19ª ed, Pág 377, México. D.F. 1979.

la tendencia de poner a los disidentes fuera de la ley. El orden y el desorden siempre existe y en todas partes.

La colonia representa el trasplante de las instituciones judiciales españolas a territorio americano. Como la capital de la colonia más importante de España intentaba resolver los asuntos de policía, dividiendo la urbe en cuarteles y distribuyendo en ellos a jefes de manzana y vigilantes, entre las facultades de la policía se encontraban la resolución de incendios para lo cual se publicó un reglamento en la época del segundo conde de Revillagigedo.

Cuando los conquistadores españoles consideraron que Tenochtitlan no se podía habitar, después de que el ayuntamiento de Coyoacán dirigió los trabajos de aseo y construcción, se mudaron los poderes a la ciudad en la que Hernán Cortés había deseado que fuese el centro del gobierno hispano, este cambio se gestó en marzo de 1524, dando origen la capital de la Nueva España, una de las metrópolis más importante de las colonias de la Corona Española.

La ciudad de México se fundó y con ella una serie de lineamientos administrativos que para la importancia del sitio se tuvieron que proyectar en ese orden; todo el esquema se basaba en la policía, la cual fue la molécula del buen gobierno; el término policía no se reducía a vigilar, perseguir, aprehender o cuidar el orden de una sociedad, sino para administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad, anteponiendo el aseo, vigilancia y seguridad en todas ellas, para que se estableciera un desarrollo en la municipalidad requerida, por lo que la policía era sinónimo de buen gobierno.

No es posible pensar que en la época colonial se crearon grupos o cuerpos policiacos que cuidaban el orden o interés de la ciudad, esto se desprende al estudiar la organización del Ayuntamiento de la ciudad de México, ya que esos procesos administrativos de la policía dependieron de tan importante corporación municipal, desde su seno en el Cabildo, y allí se manejaron todas las

disposiciones recomendables para el momento que se vivía, teniendo una comisión especial formada por dos o más integrantes a la que denominaron Junta de Policía, presidida por Diputados de Policía.

La Junta fue la encargada de manejar el ramo correspondiente contando con un grupo de personas, que con distintos oficios, aprobaban las funciones del mismo: celadores, guarda faroles, inspectores, etc., se hacía cargo de las obras de desagüe, que en las plazas no se cometieran abusos ni se gestaran pleitos, etc., siempre con una visión que se cumpliesen las actividades por los empleados de los ramos correspondientes y dando parte oportuna de las anomalías que se encontraron, para que la Junta en sesión de Cabildo junto con los demás integrantes de la corporación, tomaran las oportunas consideraciones al asunto.<sup>19</sup>

En 1524 se estableció una de las primeras cárceles provisionales la que más tarde en 1533 se convirtió en oficial, lo cual dio un paso importante al orden que se estaba gestando en la Nueva España. En 1525 se estableció el primer cuerpo de alguaciles y en las ordenanzas de Cortés se permitió participar al cabildo con voz y voto además de que se les asignó como policía complementaria de los alcaldes mayores los cuales aplicaron firmes planes y programas contra la delincuencia en la ciudad.

El Ayuntamiento se apoyaba en la policía para poder preservar en orden la ciudad, inclusive se fue apoderando del control de ésta tanto en lo político como en lo administrativo lo que provocó serios enfrentamientos con Hernán Cortés quien fungía como Gobernador General, lo cual provocó que el 13 de diciembre de 1527 el rey de España creara una órgano superior de gobierno y justicia a la cual llamó Real Audiencia.

---

<sup>19</sup> Cfr. NACIF MINA, Jorge Ob Cit Pág 15 y 16

La Real Audiencia tenía facultades mixtas, es decir, tanto en materia de gobierno como en asuntos de justicia, así también llegó a funcionar como tribunal de segunda instancia, por lo tanto actuaba en todos los negocios criminales que fueron realizados por hechos delictuosos dentro de cinco leguas en torno a la ciudad, a los que se les denominó Casos de Corte. El Ayuntamiento ya tenía una corporación a quien rendirle cuentas de sus actividades, y por lógica, la forma de llevar la policía tuvo que ser mucho más estricta aunque no se manejaran los asuntos correctamente algunas veces.

La llegada del primer Virrey, Don Antonio de Mendoza, provocó gran algarabía en la ciudad. Fue el inicio de las grandes concentraciones populares que se vieron posteriormente al entrar a la ciudad, altos personajes o caudillos triunfadores. Se tuvieron que comenzar a preparar planes operativos para distribuir adecuadamente a los hombres a lo largo del recorrido para proteger a los señores y dejarles vía libre.

Uno de los primeros reglamentos de policía fue expedido en 1529 en el que destaca en uno de sus asuntos, la prohibición a los indios de habitar dentro de los límites del casco urbano destinado a los españoles, salvo aquellos que por necesidad de servicio tuvieran que ocupar aposentos para tal fin en las casas de los señores españoles y bajo su custodia y responsabilidad.

La policía fue especializándose y el 12 de julio de 1530 se crearon los títulos de alguaciles de indios y alguaciles de doctrina. Es decir, una parte de los hombres pasaban en forma directa al servicio de la iglesia para perseguir indios obstinados que se resistían en adoptar la fe cristiana. Pero los asuntos administrativos correspondientes a la urbe seguían siendo manejados por el Ayuntamiento, aunque dependiendo de su órgano superior, por lo que todos los aspectos de la policía seguían siendo ejecutados por la junta y sus diputados,

quienes mantenían su atención en que las disposiciones y bandos fueran respetados y cumplidos por toda la población y autoridades ciudadanas.<sup>20</sup>

La mitad del siglo XVI fue una época llena de contradicciones en la capital de la Nueva España. El poder militar impuesto por la conquista fue cediendo paso a paso al poder político administrativo; en forma imperceptible, la iglesia fue ganando posiciones. Aquí surge el alguacil de barrio dentro de los cuerpos de vigilancia, que se dedicaban a perseguir delincuentes de la fe, de acuerdo al ordenamiento del 30 de julio de 1546 contra los herejes. Estos por denuncia o por reconocimiento propio, eran sometidos a diferentes castigos que iban desde la trasquilada hasta los azotes y el empalamiento.

Para 1625, la ciudad estuvo tan tranquila como si no hubiera pasado nada. El aumento de número de alguaciles dio resultado y el índice de la criminalidad volvió a sus niveles más o menos normales.

Desde el año de 1680 hasta el de 1720, se comenzó un proceso para legalizar el número de integrantes de la Junta de Policía, que trabajarían juntos al corregir sobre los asuntos del ramo, de tal forma se plantearon las alternativas y funcionaron hasta el año de 1745, en que por Decreto Real del Virrey se mando que para el día 2 de enero de 1746 se propusieran tres sujetos para que se hicieran cargo, como diputados, de la Junta de Policía, de tal forma apareció la proposición en el libro capitular del cabildo y nos podemos dar cuenta que aunque se piden en el decreto tres individuos, el ayuntamiento propone finalmente cuatro. Generándose ese cambio de dos encargados a tres, que trabajarían junto con el corregidor para llevar un buen efecto las providencias que se plantearon para el ramo municipal, siendo más estrictos en el control por medio de mandos y mandamientos públicos que presionaban para que la ciudad se mantuviera con buena policía.

<sup>20</sup> Cfr. IÑIGO, Alejandro Ob. Cit. Pág. 20 a 24

Pero no sólo la policía era un asunto de las juntas correspondientes, sino gran preocupación de la Real Audiencia y del Virrey de la Nueva España, lo cual entendemos al observar que en el expediente veinte del volumen 2627, del archivo histórico se encuentra un documento relacionado con varias providencias referentes a distintos asuntos de policía, manifestando que se habían tolerado muchas violaciones a los bandos expuestos por los virreyes para que se conservara la hermosura de la metrópoli mexicana, se ubica en el año de 1766 y se continua con el bando público del Virrey y Marques de Croix, fechado 1769, tres años después del tipo documental anterior en este, el Virrey argumenta su gran preocupación con respecto a la falta de buena policía que se presentaba en ese tiempo en la capital de la Colonia.

La Junta de Policía fue de los organismos más importantes en México, eran sus integrantes los que formaban la fuerza de trabajo y los que tenían mayores responsabilidades en el Ayuntamiento aunque no se dedicaran a cuidar la seguridad pública como hoy lo entendemos. La corrupción policíaca no sólo se manifestaba en grandes o pequeños hurtos, sino en el relajamiento de la disciplina la apatía en el trabajo y la falta de responsabilidad al eludir con cualquier pretexto intervenir en riñas robos o asaltos.

La ciudad continuaba creciendo y con ello la necesidad de nuevos sistemas y cuadros policíacos para combatir el crimen. Por acuerdo de las Reales Audiencias del 22 de mayo de 1722 se creó un nuevo cuerpo al que se le llamó La Acordada, vocablo derivado de acuerdo.

Para 1734 durante el gobierno del Arzobispo Antonio de Vizarrón y Quiarreta, la autoridad policíaca se había deteriorado a tal grado que los ladrones cometían sus fechorías con sorprendentes desplantes de audacia como el intento de robar las cajas reales de palacio y que fue evitado por una mera casualidad. El problema consistía en que si no se detenía a los delincuentes en el momento de cometer su

fechoría resultaba difícil si no imposible atraparlos porque corrían a refugiarse a las iglesias, bajo la protección de los clérigos quienes malinterpretaban.

La ciudad había permanecido dos siglos sin luces, el 20 septiembre de 1762 el Corregidor de Rivera de Santa Cruz, ordenó que en cada balcón de cada puerta se colocaran faroles de vidrio con luz. Los pobres quedaban excluidos de esta medida, finalmente la orden fracasó pues todos se declararon pobres, siguiendo impunes los robos y asaltos por falta de una adecuada vigilancia.

La policía en el México colonial estaba sujeta al ayuntamiento de la Ciudad, el órgano institucional que la administraba era la Junta de Policía que además se comportaba como responsable absoluta de las acciones emanadas de esta actividad pero como tales funciones no se reducían solamente a las formas de vigilancia de la ciudad como se ha manifestado, era la base fundamental de la administración de la misma, no lograba ejercer control sobre la serie de actos bandalicos y la capital no fue la excepción, así que para coadyuvar tales hechos delictuosos se instituyó la Santa Hermandad de la Acordada a semejanza de la que existía en la Nueva España.

La Acordada en México tenía cárcel propia concediéndoseles jurisdicción amplia para frenar y castigar todo tipo de excesos que se cometieran en los campos, caminos, lugares despoblados y en parajes públicos, especialmente en plazas de mercados contaba con un alcalde que conocía todos los asuntos relacionados con la persecución y castigo de los bandoleros, además de ser juez privativo de bebidas alcohólicas tenía a sus órdenes a más de dos mil hombres que rondaban de día y de noche en lugares adyacentes a la ciudad y en el interior de la misma metrópoli, grandes fueron los inconvenientes que la Acordada presentó para la policía pues al tener facultades propias ponían en mayor desorden el aspecto de las calles y sitios públicos, dándosele tal generalidad porque sus sistemas fueron verdaderamente crueles lesionando o mutilando al que cometiera algún delito, dejando a los heridos muertos, tirados en la vía pública

Tales efectos se proyectaron porque esta Acordada no funcionaba bajo los lineamientos del buen gobierno, sino que eran mercenarios a sueldo, razón por la cual no se puede creer que el grupo de la Acordada fuese un proceso evolutivo de la policía en la época ya que la junta no tuvo ingerencia en ella y sólo intentó en cabildo que tales métodos fuesen cancelados.

Dentro de las actividades que los encargados de la junta tenían, estaba la de tratar de debilitar a la Acordada, así que uno de los medios fue apoyarse en la religión. La policía pasó por una de sus más terribles pruebas de fuego cuando se presentó una epidemia, lo que provocó que la policía distrajera sus actividades contra el crimen para ayudar en esta situación. Ante tal situación, en 1780 el Arzobispado de México propuso que se crearan los Alcaldes de Barrio, los cuales serían los encargados de vigilar y levantar registros, tanto de vagos como de ladrones que provocaron grandes males que la policía no había podido certar, los alcaldes tenían que depender del Ayuntamiento siendo controlados por la Junta de Policía, pues sus actos eran referentes a tal materia; durante los años posteriores estos nuevos auxiliares del orden se organizaron en el gobierno municipal de México.<sup>21</sup>

En 1786 se dieron a conocer los nuevos reglamentos dictados por el Virrey Don Juan Bernardo de Gálvez, mediante los cuales los intendentes sustituyeron a los gobernadores. De acuerdo a estas ordenanzas también los Alcaldes Mayores salieron para que entraran los subdelegados a ocupar sus puestos.

Estos intendentes tuvieron amplios atributos en materia de guerra, justicia y policía. Reorganizaron la estructura policíaca para combatir con mayor severidad la criminalidad, persiguieron la vagancia y sobre ellos cayó también la responsabilidad de cobrar las deudas fiscales.

---

<sup>21</sup> Cfr. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús Ob. Cit. Pág. 59 y 60

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

Durante el gobierno del virrey Manuel Antonio de Flores, en 1787, se inició realmente la vigilancia policial, que habría de convertirse en la policía preventiva de los tiempos modernos.<sup>22</sup>

Al llegar el virrey conde de Revillagigedo se reforzaron las ordenanzas de intendentes para crear nuevos cuerpos policíacos, con el fin de preservar el orden y el buen aspecto de la ciudad. Se les denominó Policía de Seguridad y Ornato.

La iluminación de la ciudad de México seguía siendo un gran problema, el pueblo pronto identificó a los nuevos guardianes como serenos, cuerpo policial integrado por un guarda mayor, un teniente y 12 guarda faroles

El virrey intentó atacar los defectos de la policía que se gestaban en la ciudad de México, la policía estaba constituida en una organización propia de un sistema municipal auspiciada por el Ayuntamiento en primera instancia y por el gobierno virreinal en momentos de determinaciones u ordenanzas

En menos de 18 meses de haber iniciado el virrey la organización policíaca, comenzaron a verse resultados positivos. La iluminación en la ciudad y la nueva policía daba a los habitantes un ambiente de seguridad nocturna. Ellos tenían la

---

<sup>22</sup> Cfr. IÑIGO, Alejandro Ob Cit Pág 58 y 59

responsabilidad de encender los faroles y acudir como policías cuando lo requerían los vecinos.

Existió dentro de todo el aparato policiaco lo que sería base de la pirámide, los celadores de policía, los cuales fueron los encargados de llevar a efecto la vigilancia del cumplimiento de los mandamientos públicos en los bandos, estos celadores no formaban un grupo completo que se hiciera cargo de los asuntos cotidianos, sino que estaban distribuidos en los ramos municipales auxiliando a los comisionados en cada uno de los cuarteles.

Todos los miembros de la policía tenían que entregar los informes diarios de los acontecimientos que se gestaron en la manzana correspondiente, pero los celadores no podían conducir a prisión a ningún delincuente o ciudadano que no hubiese cometido alguna infracción, sólo tenía que dar parte a las autoridades del cuartel y estas a la Junta de Policía, quien por medio de las sesiones del Cabildo marcaban los lineamientos a seguir según los bandos; el celador tenía que presentar por lo menos un testigo con el fin de fortalecer su acusación y la detención del infractor.

Para el año de 1811 el Virrey Francisco Javier Venegas formó un reglamento de policía, en el que intentó englobar los puntos indispensables que marcaron las pautas fundamentales en la organización de la ciudad, en ese documento se planteó el nombramiento de un superintendente de policía y de tranquilidad pública, cuyas funciones serían desempeñadas sin remuneración alguna, como también en condiciones semejantes se instituyó la de diputado de policía teniendo la organización un total de 16 tenientes distribuidos en 32 barrios de la capital y que tampoco tendrían sueldo.

Un grupo especial encabezado por el Superintendente, era aquel encargado de vigilar la entrada y salida de los visitantes a la capital, esto por encontrarse la Nueva España en pleno conflicto independentista. No obstante la situación

conflictiva que se vivía la Junta de Policía y el Ayuntamiento mismo, continuaron tratando de resolver los problemas cotidianos, además de ser indispensable nombrar un Regidor que cambiase la mentalidad de los servidores de la ciudad. Así el regidor indicado, Don Manuel Santos Vargas a partir de 1813 se hizo cargo de la policía en la ciudad.

Los antecedentes de la policía en México están íntimamente ligados con la evolución histórica del procedimiento penal, con la del Ministerio Público, con la del procedimiento administrativo para interponer sanciones por la violación a reglamentos gubernativos y para el buen orden de la ciudad, con la del que debe seguirse para la imposición de penas a desacatos.

Dos tipos de policía existieron durante el régimen de la colonia: una de simples vigilantes nocturnos que tenían a su cargo el cuidado del orden de la ciudad y de los bienes de los ciudadanos, su función era, desde poseer las llaves de los domicilios hasta la detención de los sospechosos; y los alguaciles que eran funcionarios dependientes de los jueces para la práctica de diligencias, hacer comparecer a testigos y ejecutar aprehensiones.<sup>23</sup>

De lo anterior puede señalarse que las máximas autoridades de la colonia eran los corregidores y gobernadores quienes encomendaban a los alguaciles mayores la vigilancia y orden de la ciudad, lo que posteriormente sería encomendado a los alguaciles menores, los de campo, los de la ciudad y los alférces reales.

Las actividades policiacas se realizaban tomando en cuenta el número de habitantes y la peligrosidad de los lugares, los días y las necesidades que se presentaran o se denunciaran a través de la gente.

<sup>23</sup> Cfr. MARTÍNEZ GARNELO Jesús Ob Cit Pág 62 a 68

Los nombramientos recaían en sujetos de origen español, de clases privilegiadas, infinidad de abusos continuaron contra los indios, por ese motivo el 9 de octubre de 1549 se expidió una cédula real ordenando que se les tomara en cuenta en algunas designaciones públicas, y por lo que toca al aspecto policiaco, al designarse alcaldes indios se les facultó para aprehender a los delincuentes y conducirlos a la cárcel del pueblo de españoles del distrito que correspondiera.<sup>24</sup>

### 1.3 LA INDEPENDENCIA Y LA REVOLUCIÓN.

En 1810 se inició el movimiento de la independencia, sin embargo, en la capital de la Nueva España la vida seguía su curso aparentemente normal. El 23 de junio de 1813 la Ley de Instrucción depositó en los jefes policiacos la facultad y responsabilidad de vigilar por la seguridad de bienes y personas de la ciudad así como de hacer cumplir los reglamentos de policía dada la situación por la que estaba pasando la ciudad.

Al consumarse la independencia quedó supuestamente rota la unidad legislativa entre México y España, aunque la influencia de esta última, a través de sus códigos y juristas ha constituido el factor más poderoso en la evolución jurídica mexicana.

En la época de la colonia se instituyó un cuerpo de vigilantes voluntarios para suplir la falta de policía en la ciudad, y fue hasta el 6 de febrero de 1822 que el régimen policial es depositado en jueces auxiliares, su reglamento estableció facultades para prevenir el delito, impedir desórdenes públicos, abatir la vagancia y la prostitución, a estos jueces se les llamó beneméritos del público.

<sup>24</sup> Cfr GARCÍA RAMÍREZ, Sergio Derecho Penal Instituto de Investigaciones Jurídicas, colección introducción al estudio del derecho mexicano. Pág. 10 UNAM, México D.F. 1963

La decadencia jurídica de España repercutió en México con un grave retardo en materia codificadora, por los que las leyes que se establecieron en la Nueva España estuvieron vigentes prácticamente hasta el segundo tercio del siglo XIX, lo que estancó gran tiempo al derecho mexicano.<sup>25</sup>

La vida republicana de México, permitió una serie de modificaciones administrativas incluyendo lo referente en materia policiaca.

La formación de la República Mexicana y el decreto del 18 de noviembre de 1824 que crea el Distrito Federal, es de vital importancia para ubicar en el México independiente los fundamentos administrativos de la policía ya que derivado de ello se dio un cambio jurídico y político en nuestro país.

En el periodo de Guadalupe Victoria hubo varios gobernadores del Distrito Federal, iniciándose con este gobierno los arreglos de policía en 1825, en donde su sinónimo era de buen gobierno por tal motivo el Congreso estudió algunos puntos relativos a la policía que se proyectaron en un bando que se publicó el 7 de febrero de ese año al que denominaron Bando de Policía y Buen Gobierno.<sup>26</sup>

El 19 de diciembre de 1825 Guadalupe Victoria rindió su primer informe de gobierno, en relación con el bando de policía manifestó que ninguna forma de gobierno ni las leyes más sabias podían dar felicidad a los pueblos o seguridad a los ciudadanos, si los funcionarios encargados de los ramos de policía no actuaban con firmeza ante la problemática que se presentaba. Por tal motivo el 7 de febrero del 1825 fue publicado el reglamento en el que se observan determinaciones sobre policía en cada uno de los 50 artículos tratados, donde se manifiesta claramente la inquietud que el primer Gobierno Republicano tuvo para resolver los problemas para el buen desarrollo de la ciudad

<sup>25</sup> Cfr. MACEDO, Miguel S. Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano Edit. Cultura. Pág. 29 México 1931

<sup>26</sup> Cfr. NACIF MINA, Jorge Ob. Cit. Pág. 38, 39 y 40

Así, el reglamento de policía fue ubicado directamente para que el Ayuntamiento de la Ciudad de México lo pusiera en práctica, ya que seguía siendo la corporación encargada de la policía. Estaban determinados distintos métodos de aprehensión de los delincuentes así como la prevención del delito; una ley importante en este sentido fue la del 3 de octubre haciéndose extensivo a la del 27 de septiembre de 1823, en la que demuestra que todos aquellos ladrones y delincuentes tenían que ser aprehendidos y juzgados militarmente, esto se dio porque aun en ese año no existían las bases organizativas en el poder judicial, lo cual se conservó hasta 1831, pudiendo afirmar que existieron dos formas de policía: la administrativa, que dependía del Ayuntamiento y la militar que emanaba del ejército.

Por tal motivo, en 1826 se decretó por las Cámaras del Congreso un cuerpo de policía federal que tenía como función vigilar la ciudad, y el Gobierno Republicano los bajo lineamientos de la ley creó el cuerpo de policía municipal denominado de celadores públicos que como característica fundamental fue proporcionada por sus armas y a diferencia de otros policías ellos si estaban armados.

El crecimiento de la ciudad fue cada vez más rápido, casi al final del gobierno de Guadalupe Victoria se formó un nuevo reglamento de policía pero ahora referente a los vigilantes, en el cual hacía a los vecinos responsables de la seguridad de sus casas y familias, apoyada por los vigilantes. Los vigilantes fueron obligados a registrarse y obtener de la autoridad una boleta de seguridad la cual fue la precursora de los antecedentes penales.<sup>27</sup>

La ciudad fue dividida en cuarteles y se reforzó la seguridad. Apareció un nuevo reglamento estableciendo nuevas bases para el régimen policial; en 1827 se establecen los soldados de policía llamados gendarme, lo cual provocó grandes desajustes en el sistema de seguridad y que posteriormente desapareciera.

<sup>27</sup> Cfr MARTINEZ GARNELO, Jesus Ob. Cit. Pág. 100 a 102.

Derivado de lo anterior se dictó un nuevo reglamento el cual dejó en manos de vecinos de barrio o cuarteles la seguridad, también en 1827 desaparece el cuerpo de alguaciles quienes apoyaban a los alcaldes ordinarios.

En el período presidencial de Anastasio Bustamante, la policía en México pasaba por graves problemas, el Ayuntamiento trataba de sobrellevar la seguridad de la ciudad, sin embargo hubo un reglamento de celadores con relación al alumbrado público.

En esta administración la policía fue dirigida hacia la disciplina del ejército y se dictaron medidas referente a la policía relacionadas con la limpieza y aseo de la ciudad.

En materia policiaca se introdujeron cambios legislativos, los cuales dieron mayores facultades a los ayuntamientos. Así la vigilancia de la ciudad quedó en manos de los prefectos, subprefectos y guardarios. Los primeros lucharían contra la delincuencia mientras que los guardarios tenía bajo su cargo la vigilancia de los ríos, acequias y limpieza de las calles de la ciudad.

La Junta del Departamento de México, estableció el 7 de abril de 1838, los cuerpos de policía municipal de vigilantes nocturnos y diurnos, con el fin de mantener el orden público en la ciudad.

Siendo presidente provisional Nicolás Bravo, en 1842, cuando el señor alcalde del Ayuntamiento del México Genaro de la Garza dictó siete artículos referidos a la policía, dentro de los cuales se trataba del nombramiento del Regente de Policía, el cual desempeñaría los lineamientos que la policía en esa materia marcará.

En 1847 se produce importantes modificaciones al régimen policial, lo que trae la creación de batallones de policía recayendo en ellos la responsabilidad del cuidado y vigilancia de la capital, sistema que se mantiene hasta 1853.

Estando Valentín Gómez Farías como vicepresidente interino de la república, se publicó un bando que contenía disposiciones destinadas a prevenir el delito y a proteger a los habitantes de la ciudad el cual se le denominó Bando de Policía Preventiva y Seguridad de Distrito Federal.

Por decreto del 20 de julio de 1848 y del reglamento del 2 de agosto del mismo año, la guardia de policía adquirió una nueva estructura, simultáneamente desaparece la guardia de voluntarios civiles que participaba en la vigilancia de la ciudad desde 1821, se crea el primer cuerpo policiaco desde la proclamación de la independencia con normas a la altura que la ciudad necesitaba, provocando la desaparición de otros ya existentes.

El 11 de febrero de 1855 vuelve a reglamentarse la estructura del Ayuntamiento quedando al frente un presidente municipal, un superintendente de policía y un regidor por cada uno de los cuarteles en que se dividía la ciudad. Cuando Martín Carrera fue designado presidente interino se expide un decreto por el cual suprime la Superintendencia de Policía de la Ciudad de México.<sup>28</sup>

Estando en la presidencia Ignacio Comonfort, el 7 de febrero de 1857, el gobernador Juan José Baz estableció un cuerpo policial al que se le llamó Guardias de Seguridad, conformado por celadores; en 1861 Juárez asume la presidencia.

En 1864, Maximiliano expidió una legislación monárquica, expide un decreto en el cual estructura y sistematiza una policía preventiva, en 1865 crea una policía secreta, expide la Ley sobre Policía General del Imperio y en nombramiento de un comisario general y el ramo de Alumbrado y Guardas Nocturnas para mantener la seguridad nocturna en la ciudad.

<sup>28</sup> Cfr Ob Cit Pág 106 y 107

Al ocupar la capital de la ciudad de México el presidente Juárez, con respecto a la policía se señalaron lineamientos a seguir marcados en la ley de 1867 de la cual derivaría un reglamento de la policía de la ciudad de México. Para 1877 debido al crecimiento de la ciudad y a la necesidad de una seguridad más sólida surgen dos grupos, los bandidos y los militares. Así muchos de los bandoleros fueron amnistiados y pasaron a dirigir cuerpos de policía lo cual ayudó a establecer un aparente orden público, esto llevó al gobierno de Juárez en 1861 a fundar la fuerza de policía rural de México, los cuales con el paso del tiempo se fueron convirtiendo en las policías presidenciales.

El 2 de mayo de 1877 la cámara de diputados declaró como Presidente Constitucional a Porfirio Díaz para el periodo 1876-1880. El 24 de enero de 1878 se implantó un nuevo reglamento de policía en las que las comisiones de seguridad pasaron a ser funciones reservadas de la policía judicial con atribuciones para auxiliar a jueces y al inspector general de policía en la captura de delincuentes así como la integración de pruebas en juicios criminales.

La policía rural cuidaba los caminos y era fuerza de apoyo para la policía urbana. Para 1890, nace la policía auxiliar al ponerse fin a la iluminación en la ciudad, lo cual provoca desempleo entre los serenos.

Todavía se recuerda la forma en que Porfirio Díaz apoyado por un afán nacional de declarar el orden inventa a las policías federales, a sus rurales que en su tiempo tuvieron buena reputación.

Durante los años de 1909-1910 estallaba la Revolución, la ciudad fue puesta en sitio. El ejército se hace cargo de la seguridad pública, prácticamente desaparece la gendarmería, las funciones de policía estuvieron a cargo de la guardia nacional,

cuerpos de seguridad, gendarmes o grupos de particulares organizados para otorgar garantías a la ciudad.<sup>29</sup>

Durante el gobierno de Madero hubo cambios en la administración por lo que formó un batallón de policía llamado de seguridad. El 30 de diciembre de 1912 inaugura la escuela de policía.

El 20 de agosto de 1914 Carranza entra a la capital de la ciudad de México y a partir del 1º de diciembre de 1916 se establece que el ministerio público con la policía judicial a su disposición, quita a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad de aprehender a cualquier sospechoso sin más criterio que el particular. De lo anterior se desprende que el jefe directo de la policía en el Distrito Federal era el inspector general que dependía del gobernador. A partir de 1917, la policía seguía realizando trabajos de vigilancia, además de que se vio la necesidad de un departamento de tránsito.

Tomando posesión Álvaro Obregón el 1º de diciembre de 1920, las fuerzas de seguridad se reorganizaron adoptando una postura más responsable en la selección de su personal así como en la prestación del servicio de guarda de la ciudad. Se crea la Inspección General de Policía así como la Escuela Técnica de Policía.

En el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles se dio inicio a la preparación de las fuerzas policíacas de manera más formal y específica de acuerdo a las diversas actividades que se realizaban por las necesidades de la gran metrópoli. Después del triunfo de la revolución el ayuntamiento de ciudad de México instituyó la Gendarmería. Todos los aspectos policíacos en esta época fueron dirigidos por la Coordinación de Policía. Desaparece la policía en la estructura municipal y se establece la jefatura del departamento del Distrito Federal, también desaparece el

<sup>29</sup> Cfr Ob Cit Pág 105 y 107

cargo de inspector general de policías y los policías de gendarmería se convierten en policías del Distrito Federal.

Dentro del periodo presidencial de Ortiz Rubio se establecen facultades de la policía preventiva y la persecución de los delitos se le deja exclusivamente al Ministerio Público. El 1931 se suprimen las comisarías y se crean las delegaciones de policía. La unión de vigilantes de casas de comercio y particulares son los que más tarde son la base para la constitución de la policía auxiliar del Distrito Federal.

Cuando Ávila Camacho asume el poder, expide el decreto por el cual se crea la policía preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Tránsito dividiéndose la policía en dos especialidades: vigilancia y vialidad.

En 1960 empieza la nueva reestructuración de la policía capitalina; en 1970 desaparece la academia de policía formándose una nueva institución denominada Dirección de Educación Policiaca cuyo objetivo era obtener el mejor adiestramiento a los elementos para una mejor seguridad y una cada vez mejor capacitada policía. Además durante esta década se creó el cuerpo femenino.

El desarrollo de la policía hasta nuestros tiempos ha pasado por una serie de cambios y reestructuraciones las cuales nos dan una mejoría en la seguridad nacional, así como un mejoramiento interno de sus propias corporaciones de las que se deriva la elección de un mejor personal el cual recibe una de las más avanzadas capacitaciones en materia de seguridad que a pesar de la diversidad de dificultades y problemas que presenta el país, dicho órgano es uno de los más importantes pilares dentro de la estructura política y social que hoy en día tenemos en el país.

La policía tiene un gran reto, el mejoramiento de la seguridad en el país depende muy estrechamente del serio desempeño de sus funciones de estas corporaciones, de acuerdo a su mejor preparación y adiestramiento, la

**delincuencia estará cada vez más controlada y con esto será posible disminuir los índices de delincuencia que nos acosan en estos instantes en la nación.**

## CAPÍTULO II. LA POLICÍA EN MÉXICO.

Es importante establecer y señalar lo necesario que son los cuerpos policíacos a lo largo de nuestras diversas constituciones, lo anterior debido a la prioridad que se ha dado a la seguridad de nuestro país como consecuencia de los fuertes estragos que ha sufrido la nación en esta materia lo cual da pauta para el fortalecimiento cotidiano en la función policial tendiente al ataque a la violación de los principales derechos de los ciudadanos así como a la conservación de nuestros principales ordenamientos y sobre todo la paz nacional.

### 2.1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CÁDIZ (1812).

La Constitución que expidieron las Cortés de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año; y fue suspendida por el Virrey Venegas, reestablecida por Calleja al año siguiente en alguna de sus partes: elecciones de ayuntamiento, de diputados para las Cortés de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como también lo referente a la organización de los tribunales encargados de sustituir a las audiencias.

En los lineamientos establecidos en esta Constitución encontramos que señala en sus diversos artículos los siguientes aspectos referente al ramo de policía:

#### FACULTADES DE LAS CORTÉS

\*Artículo 131. Las facultades de las Cortés son:

.....

Décima: Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra.

.....

Vigésimatercia: Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino.

#### DE LA INVIOLABILIDAD DEL REY Y DE SU AUTORIDAD

Artículo 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuando conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del estado en lo exterior conforme a la Constitución y a las leyes.

#### DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

#### DE LAS TROPAS DE CONTINUO SERVICIO

Artículo 356. Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del estado y la conservación del orden interior.<sup>30</sup>

Asimismo, podemos señalar que a partir de 1810, época en la cual se inició la flama de la independencia, los comerciantes españoles se quejaban de que no se habían tomado las medidas adecuadas desde hacía tiempo, cuando pudo haberse hecho abortar el motivo de independencia.

<sup>30</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. Edit. Porrúa, Pág. 59-195. México, 1997.

El trabajo de vigilancia se vio multiplicado cuando en esta Constitución se ordenó la desaparición de la Acordada. Esta medida, vino a beneficiar a los miembros del Ayuntamiento a quienes se les otorgó poder político al poner en sus manos las fuerzas de seguridad pública.

Cuando el virreinato estableció las pautas de gobierno a seguir, se mandaron normas de policía para evitar los desordenes que la insurgencia provocaba diariamente, dejando a las tropas realistas la vigilancia en los caminos que conducían a la capital así como las distintas calles de la misma, pero a pesar de los esfuerzos del Ayuntamiento y de la Junta de Policía, el movimiento de independencia se gestó.

## **2.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN (1814).**

La guerra obligó al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el Título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

La carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que institula, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año de su promulgación, el 15 de noviembre fue capturado Morelos y un mes después el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacan los restos de los tres poderes.

En los lineamientos establecidos en esta Constitución señala en sus diversos artículos los siguientes aspectos referente al ramo de policía:

#### DE LAS ATRIBUCIONES DEL SUPREMO CONGRESO

" Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:

.....

Artículo 118. Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.

#### DE LA AUTORIDAD DEL SUPREMO GOBIERNO

Al Supremo Gobierno toca privativamente:

.....

Artículo 165. Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la propiedad, libertad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes.

#### DE LOS JUZGADOS INFERIORES

Artículo 206. Estos jueces tendrán, en los ramos de justicia y policía, la autoridad ordinaria que las leyes del antiguo gobierno concedía a los subdelegados. Las demarcaciones de cada partido tendrán los mismos límites, mientras no se varíen con aprobación del Congreso."<sup>31</sup>

Podemos señalar que debido a los problemas internos por los que atravesaba el país esta constitución como ya lo señalamos tuvo problemas de vigencia práctica, por lo que en materia de policía se siguieron en general los lineamientos establecidos anteriormente salvo algunos cambios que no tuvieron gran relevancia en esta materia.

<sup>31</sup> Ob Cit Pág 28 y 29

### 2.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

El nuevo Congreso sustituto del anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después su instalación solemne.

El 20 de noviembre de 1823, la comisión presentó el acta constitucional, anticipo de la constitución para asegurar el sistema federal, punto cierto de unión a las provincias, norte seguro al gobierno general, garantía natural para los pueblos, según la exposición que la acompañaba.

El 1º de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de constitución federativa de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 4 y publicada el siguiente día por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Estuvo en vigor hasta 1835 ya que no podía ser revisada sino a partir del año de 1830 según ella misma lo disponía, aunque ninguna de las reformas que se propusieron, fueron votadas por el Congreso, de tal modo que dicha constitución permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

En los lineamientos establecidos en esta Constitución señala en sus diversos artículos los siguientes aspectos referente al ramo de policía:

#### DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL

\*Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

.....  
XVIII. Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.<sup>32</sup>

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, estableció que la nación mexicana adopta el sistema federal, adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Se dio comienzo a la vida de la república de México y con ello una serie de modificaciones administrativas incluyendo las referentes a la policía, punto fundamental del gobierno federalista.

Para poder ubicar las residencias de los poderes generales de la república se tuvo que consultar el Acta Constitutiva de 1824 la que daba facultad al Congreso de la Unión para escoger el lugar adecuado para tales efectos, por lo que se tuvo que escoger un Distrito Federal.

Por decreto de noviembre de 1824 se crea el Distrito Federal, por lo que es de vital importancia para ubicar en el México Independiente los fundamentos administrativos de la policía ya que se dio un cambio político y jurídico que experimentó el país que aunque se crea el Distrito Federal, no se termina con el sistema municipal ya que los Ayuntamientos dependían del gobernador del Distrito Federal, por lo que lo que los asuntos de policía seguían perteneciendo al municipio de la Ciudad de México.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Ob Cit Pág 182 y 183

<sup>33</sup> Cfr MARTÍNEZ GARNELO, Jesus Seguridad Pública Nacional, Edit. Porrúa, Pág. 104 y 105, México, 1996

## 2.4. CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES (1836).

De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que pasado el tiempo, se llamarían liberal y conservador.

El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó a la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales.

El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 1832 a 1834. la administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar.

La Comisión presentó un proyecto de bases constitucionales, el cual fue discutido y aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en ley constitutiva el 23 del mismo mes, que con el nombre de bases para la nueva Constitución dio fin al sistema federal.

La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos razón por la cual la Constitución Centralista de que se trata se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

En los lineamientos establecidos en esta Constitución señala en sus diversos artículos los siguientes aspectos referente al ramo de policía:

### CUARTA

#### ORGANIZACIÓN DE SUPREMO PODER EJECUTIVO

\*17. Son atribuciones del presidente de la República:

.....

XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.

## SEXTA

### DIVISIÓN DE TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS

.....

14. Toca a las juntas departamentales:

.....

VII. Formar con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.....

18. Toca a los prefectos:

I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.

.....

III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

.....

22. Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamento..... En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designe las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos

.....

25. Estará a cargo de los ayuntamientos. la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia..... y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos

## 29. Los jueces de paz ejercerán ...

...En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidado de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.<sup>34</sup>

Durante el periodo de 1836-1837 se estableció en materia de policía que se encargaría de la salubridad, limpieza, ornato, etc., se reiniciaron los trabajos de organización de los cuerpos policíacos, aunque existieron más en materia legislativa.

También se introdujeron cambios como resultante de estas leyes que dieron amplias facultades a los Ayuntamientos en esta materia. La vigilancia de la ciudad quedó bajo la responsabilidad de los prefectos, subprefectos y guardarios.

Se estableció por parte de la Junta del Departamento de México de acuerdo a las facultades que le fueron otorgadas, los cuerpos de policía municipal de vigilantes nocturnos y diurnos.<sup>35</sup>

De lo anterior podemos señalar que se establecieron amplias facultades a las diversas autoridades del país para poder mejorar el sistema policíaco y proporcionar una mayor seguridad y auxilio en los problemas que en ese momento se presentaban en la nación.

<sup>34</sup> TENA RAMIREZ, Felipe Ob Cit Pag 244 y 245

<sup>35</sup> Cfr MARTINEZ GARNELO, Jesús Ob Cit Pag 98 y 99

## 2.5. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.

En los lineamientos establecidos en estas Bases Orgánicas señalan en sus diversos artículos los siguientes aspectos referente al ramo de policía:

### PODER EJECUTIVO

\*Artículo 85. El Presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendadas especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior.

Artículo 87. Corresponde al Presidente de la República:

.....

XXX. Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los Departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

.....

### GOBIERNO DE LOS DEPARTAMENTOS

Artículo 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:

.....

X. Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

.....

XIX. Decretar la fuerza de policía que debe haber en el departamento, y reglamentar su servicio, que se reducirá a conservar el orden, cuidar de la seguridad pública, y auxiliar la ejecución de los mandatos de las

autoridades políticas y judiciales. Esta fuerza no gozará fuero, y deberá estar distribuida en las poblaciones con proporción a sus necesidades.

#### DE LOS GOBERNADORES

Artículo 142. Son atribuciones de los gobernadores de departamento:

.....

IX. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución.<sup>36</sup>

En el año de la invasión, 1947, se producen importantes modificaciones en el Régimen de Policía con la creación de batallones de policía, recayendo en ellos la responsabilidad del cuidado y vigilancia de la capital. En esta época se publicó un bando que contenía disposiciones destinadas a prevenir el delito y proteger a los habitantes de la ciudad el cual se le denominó Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal.<sup>37</sup>

Amplios documentos reforman a los grupos policíacos y crean nuevas disposiciones y facultades para su mando y por ende hay un mejoramiento en estos grupos así como en la seguridad del país.

## 2.6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857).

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

<sup>36</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe Ob Cit Pág 407 y 415

<sup>37</sup> Cfr MARTÍNEZ GARNELO, Jesús Ob Cit Pág 108 y 109

En los lineamientos establecidos en esta Constitución se señalan en sus diversos artículos los siguientes aspectos referente al ramo de policía:

#### FACULTADES DEL CONGRESO

\*Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.<sup>38</sup>

Dentro de los lineamientos que se establecieron, fueron dictadas algunas disposiciones relativas en materia de seguridad pública en el Distrito de México, que se caracterizaron con la organización del cuerpo de Zapadores y Bomberos.

Se gestaron igualmente reformas a la administración de justicia, además se estableció un cuerpo de policía al que llamaron Guardia de Seguridad.

Debido a las variantes políticas en el país y la diversidad de leyes que se estaban generando en materia de seguridad derivadas de esta constitución, el gobierno federal concedía autoridad a los estados para crear una gran variedad de unidades milicianas y policías, que por lo general eran cuerpos pequeños, mal entrenados y peor equipados.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> TENA RAMIREZ, Felipe Ob Cit Pág 618 y 619

<sup>39</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús Ob Cit Pág 136 y 137

Abundaba la creación de unidades militares irregulares debido a las necesidades de cada gobernador, por lo cual este tipo de unidades militares desacreditaba el trabajo de la policía que en todo caso estaba destinada a ser protector de las leyes y de los ciudadanos, lo que a diferencia de la milicia que era totalmente agresiva y muchas veces fuera de los términos que imponían las leyes respectivas, pero a la vez protegidos por el gobierno.

Lo anterior, llevo a que en apoyo a la policía, los propios vecinos ayudaran en proporcionar vigilancia en sus calles y comunidades.

Una vez reorganizada la república, se iniciaron gestiones administrativas las cuales derivadas de la constitución vinieron a poner un orden en el régimen policial pero siempre teniendo presente como objetivo principal la seguridad y el orden de la comunidad.

Podemos señalar que algunas de las actividades de la policía pasaron a ser realizadas por la guardia nacional, cuerpos de seguridad, gendarmes y grupos de seguridad, lo cual vino a dar mayor seguridad al país, pero a disminuir las facultades otorgadas al cuerpo de policía así como un desorden acerca de la jurisdicción territorial de cada cuerpo de seguridad.

## 2.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917).

La Revolución tomó el nombre de Constitucionalista porque se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. El triunfo quedó consumado cuando en Teoloyucan se pactó la entrega de la metrópoli y la disolución del ejército federal.

Formular las leyes y decretos de tendencia social y expedirlas en un periodo pre-constitucional resultaba útil, pero no era una forma eficaz para consumir la revolución, de allí que Carranza y sus colaboradores llegaron a la convicción de que era indispensable convocar a un congreso constituyente, el cual inició sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916.

El instrumento constitutivo se llamó, haciendo alusión al de 1857 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

En los lineamientos establecidos en esta Constitución se señala en sus diversos artículos los siguientes aspectos referente a la policía:

#### DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

\*Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.....

#### DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

.....

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el

nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.<sup>40</sup>

De los preceptos señalados anteriormente podemos decir que la Constitución de 1917 confirmó el nuevo orden, que no difería fundamentalmente del antiguo. Los vencedores resultaron ser reformistas, no revolucionarios y siguieron fieles a las normas generales de la dirección nacional establecida por la reforma. México seguía siendo capitalista y quedaba quizá aún más firmemente ligado la inversión extranjera.

Durante estos años la policía seguía realizando trabajos de vigilancia fundamentalmente. Se derivó de la Constitución, que la policía del Distrito Federal dependiera directamente del gobernado, con su enlace que fue el inspector general, se manejó en el Congreso ordenar y quitar poder al inspector y por ende sostener que ningún jefe de policía puede quedar libre de determinaciones.

Pero de lo anterior, la autoridad del gobierno sólo se conformó con organizar la situación política y administrativa, fue poco lo que en acciones de policía se plantearon, siendo cierto que por lo menos se dejó una estructura fuerte como basamento.<sup>41</sup>

Derivada de esta estructura bien planteada y fundamentada, la policía se fue convirtiendo poco a poco en una institución con mejor calidad y con un mejoramiento en cuanto a la selección de su personal, teniendo entonces una reorganización de las fuerzas de seguridad pública.

Los cuerpos de seguridad en el país se instruyeron en las técnicas más avanzadas que hasta el momento existían, llevándose a cabo esta formación en

<sup>40</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. Cit. Pág. 1010 y 1012

<sup>41</sup> Cfr. MARTINEZ GARNELO, Jesús. Ob. Cit. Pág. 188 y 189

las escuelas creadas para ese fin, las cuales con el paso del tiempo han servido para la instrucción y capacitación del mejor personal que el país pueda tener en materia de seguridad.

### **2.7.1- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 EN MATERIA DE SEGURIDAD.**

La Constitución es el ordenamiento supremo del país la cual encierra en sus textos la voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes una vida justa y armónica así como una colaboración y entrega de la Federación, Estados y Municipios para el sustento de nuestro estado de derecho.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas que se dan día con día en nuestra sociedad, las cuales al cumplirse, el poder se legitima y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la nación.

Para poder alcanzar esa demanda de seguridad, es necesario sustentar las bases en un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.

Esta iniciativa de reforma partió de un conjunto de acciones que fortalecen el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial así como el respeto a las garantías individuales.

Las reformas plantean definir a nivel constitucional, las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. Se propone una nueva concepción de la profesionalización policial, haciéndolo en un ámbito federal y promover con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios, un esquema de adopción generalizada.

La iniciativa propuso en el artículo 21 constitucional, la obligación del estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de honestidad, eficacia y eficiencia, dándose como obligación de la federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios la coordinación en esta materia.

Asimismo se propuso facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes que fijen las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno.

La idea general y nacional de la seguridad pública se sustenta en el establecimiento de medidas tendientes a eficientar la prevención del delito, al necesario intercambio de experiencias y datos que coadyuven a la detención de delincuentes organizados que actúan en perjuicio de la sociedad en diferentes entidades federativas e igualmente a un mejor control de los elementos policíacos.

Para contar con policías profesionales que den respuesta a las demandas de la sociedad y cumplan con la legalidad, honradez y eficiencia requeridos por la norma constitucional, es menester preparar y capacitar debidamente a los elementos encargados de la seguridad pública, para que puedan iniciar con dignidad y limpieza la carrera policial, lo cual a cambio deberán recibir un salario digno y el reconocimiento y confianza de la sociedad.

Lo anterior nos permitirá un amplio intercambio de información, experiencias de protección y resguardo del orden jurídico lo cual nos lleva al camino de una mejora en la seguridad nacional.

La coordinación que se planteó en el artículo 73 constitucional es un paso positivo, asegura mayores controles de seguridad entre los poderes, garantiza la supremacía constitucional. Promover la seguridad pública en todo el territorio

nacional es darle a la Constitución el lugar primordial que le corresponde como orden político y superior del pueblo.

Esta reforma posee ventajas, ya que a través de las leyes secundarias podemos definir y diseñar el marco normativo que posibilite procedimientos y nuevas formas de investigación, nuevos tipos penales, observando un equilibrio entre los principios de derecho y un alto respeto a los derechos humanos. Se trata que cada uno de los cuerpos policíacos cumpla con una adecuada funcionalidad pero con comunicación que permita no actuar de manera aislada.

La policía está formada para preservar el orden público, garantizar la libertad, la seguridad individual y su característica principal debe ser la vigilancia. La función de la policía es tomar las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden.

Para que la policía cumpla con esa función debe dejar de ser vista como lo más negativo del Estado, debe dejar de ser considerada como represiva y pasar a un esquema de preventiva.

La inclusión en los artículos 21 y 73 Constitucional, en torno al Sistema Nacional de Seguridad Pública y a la coordinación en esta materia entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, señalándose que esta coordinación es con pleno respeto a los ámbitos de competencia y a la autonomía de los Estados y Municipios.

Esta coordinación debe darse a través de convenios, planes y programas que posibiliten la elaboración de criterios comunes y faciliten la coordinación eficaz de los cuerpos policíacos y de los órganos de prevención, procuración e impartición de justicia. Derivado de lo anterior se dará una policía mejor capacitada, profesional, seleccionada y con principios básicos de actuación policial

A partir de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la seguridad pública se concibe como una cadena (un todo) que abarca la prevención del delito, la impartición de justicia, la administración de justicia, la rehabilitación de conductas antisociales (readaptación social).

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, es la instancia que coordina todas estas funciones y no sólo comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Funciona a través de mecanismos de coordinación que establecen lineamientos, políticas y medidas para realizar acciones conjuntas, de conformidad con las facultades constitucionales y legales que tienen tanto la Federación, como los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública son la definición de objetivos y acciones de la seguridad pública, los elementos que integran al Sistema Nacional de Seguridad Pública y las materias e instancias que son objeto de coordinación que señala la propia ley.

Las materias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública son los procedimientos para coordinar y regular la formación, ingreso, permanencia promoción y control del personal de las instituciones de seguridad pública, los sistemas disciplinarios y los de estímulos y recompensas a dicho personal, el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública, la asignación de recursos federales y la aportación de recursos estatales para la seguridad pública, la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica, las relaciones con la comunidad y sobre todo el fomento de una cultura de prevención de infracciones y delitos

Uno de los principales objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el de coordinar e integrar a diferentes instituciones, organismos, expertos y demás entes relacionados con la seguridad pública, con el fin de aglutinar los esfuerzos y propuestas de cada uno de ellos para mejorar la coordinación en el combate a la delincuencia.

Lo anterior, está sustentado en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que señala los fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país, una política nacional de seguridad pública que, de manera integral, combata frontal y sistemáticamente la delincuencia e intente responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad.

Además señala, la necesidad de integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

El decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21 y 73 constitucional fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994 quedando de la siguiente forma:

\*Artículo 21.....

.....

.....

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales

se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Artículo 73.....

I a XXII.....

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

XXIV a XXX<sup>42</sup>

Asimismo, el 30 de noviembre de 2000, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en las que se establece, entre otras, que el Consejo Nacional de Seguridad Pública será presidido por el Secretario de Seguridad Pública.

---

<sup>42</sup> REFORMA CONSTITUCIONAL Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1994

## CAPÍTULO III. CLASIFICACIÓN DE LA POLICÍA.

Es imprescindible determinar el ámbito federal, estatal y municipal de la policía, para comprender la competencia en la cual desarrollan sus principales estrategias para el control y prevención de los delitos en nuestro país así como la coadyuvancia que existe entre estos para el mismo fin.

Las principales estrategias asignadas a cada cuerpo policiaco son de suma importancia debido a los distintos planes y programas que en materia de seguridad se aplican, los cuales se complementan debido a las coordinaciones que en los tres ámbitos de gobierno se implementan con motivo de la salvaguarda de los intereses sociales y nacionales

### 3.1- CONCEPTO DE POLICÍA.

La palabra policía proviene del latín *politia* y del griego *politela*; en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su gobierno. También significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de la ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad. El cuerpo de policía se refiere a los cuerpos de policía encargados de vigilar el respeto y el orden y la vigilancia de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden de un Estado. Así, encontramos la policía preventiva, la policía judicial, las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden.<sup>43</sup>

El diccionario de sociología de Henry Pratt, define el término policía como "la función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral

<sup>43</sup> Cfr ACOSTA ROMERO, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit Porrúa, Pag 681, México, 1986

que se guardan en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observancia de sus leyes y reglamentos", dando una segunda acepción al término como aquel "conjunto de agentes del Estado que asumen la obligación de mantener el imperio de la ley y el orden entre sus conciudadanos".<sup>44</sup>

Para Jorge Olivera Toro la policía es el conjunto de actividades normativas o materiales de carácter restrictivo, que limitan la libertad individual, para asegurar el orden público. Debe respetar la dignidad de la persona humana, impidiendo que dañe la propia libertad. Es necesario que la actividad de policía se limite estrictamente por el orden jurídico, como actividad claramente reglada.<sup>45</sup>

El régimen de policía debe considerarse unitariamente, porque traduce la más importante de las fuerzas coactivas de que dispone el Estado para regular la actividad de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin embargo cabe hacer mención a una distinción como lo es el hecho de la policía judicial que ya sea en el ámbito federal o local esta facultada para la investigación y persecución de delitos de índole federal o local.

Sin embargo, cuando la Administración Pública conoce de materias que se comprenden bajo el rubro de régimen de policía o derecho de policía, como en materia forestal, militar, económica, pesca, sanitaria, educativa, y de otras importantes ramas del gobierno, hay una resistencia a llamarlas en su más amplia acepción salvo que a las mismas se les imponga la palabra policía, por lo que se entiende que se habla de un rubro de policías especializadas.

La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno del Estado, deben regular su actividad con los deberes y

<sup>44</sup> PRATT FAIRCHILD, Henry "Diccionario de Sociología", Edit. Fondo de Cultura Económica, Pág. 225 y 226, México.

<sup>45</sup> Cfr. OLIVERA TORO, Jorge "Manual de Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, Pág. 42, México, 1967.

obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública.<sup>46</sup>

La policía administrativa se orienta al mantenimiento del orden público, este orden público comporta la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública, no debe confundirse con la policía judicial aun cuando las dos se comprenden dentro de una misma denominación genérica de régimen o poder de policía ya que esta tiene a su cargo la prevención de los delitos y de perseguirlos, bajo el mando del Ministerio Público, y de aportar las pruebas a la autoridad judicial, para que esta sea la encargada de juzgar exclusivamente los delitos.

En términos generales, la policía administrativa abarca, desde el punto de vista orgánico, a todos los órganos que forman el Estado, se estructura para realizar funciones específicas de prevenir infracciones, prevenir aspectos que vayan en contra de leyes administrativas de cada materia.

Las disposiciones de la policía se encuentran consignadas fundamentalmente en la Constitución, en las leyes y en los reglamentos, cuyo objetivo y finalidad es preservar el orden público, conservar la tranquilidad, la salubridad, realizar los actos que, en última instancia, en vista del interés común y del bien general, realiza el Estado; la policía por otra parte, debe restringir la actividad del particular dentro de las limitaciones constitucionales y legales.

Los instrumentos operativos para el régimen de policía son órganos de control y vigilancia, generalmente a través de unidades administrativas que se encargan de ello y que toman decisiones que afectan a los particulares, cuentan con cuerpos de inspectores los cuales en última instancia llevan a cabo la inspección y vigilancia.

<sup>46</sup> Cfr. SERRA ROJAS Andrés. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, Pág. 469, México, 1985

### 3.2- POLICÍA FEDERAL.

La característica del término federal es de suma importancia en nuestro régimen, pues dicha característica tiene jurisdicción distinta y casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los estados miembros por la otra. La distribución de facultades entre los órdenes llamados federal por autonomía y el otro regional o local, es en si misma de trascendencia para la vida del país, pues esa distribución debe resolver el problema de la convivencia y conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones.

En la federación, los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno federal, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. De aquí deriva la distribución de facultades que hay entre la federación, los estados y municipios, las cuales están coordinadas entre ellas pero a la vez independiente la una de la otra.

De la necesidad de sostener las relaciones internacionales y de hacer respetar la soberanía de la nación, se sigue forzosamente que el gobierno central debe contar con fuerza pública y con recursos económicos.

A pesar de haberse instituido el sistema de facultades expresas, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los estados, puesto que en algunos artículos de nuestra carta magna se confiere a los estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican y a veces se concede la misma facultad atributiva a la federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente <sup>47</sup>

<sup>47</sup> Cfr TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Edt Porrúa. Pág 101 a 128, México, 1996.

Según Narciso Sánchez Gómez, la policía federal comprende dos órdenes de materias que son las que corresponden a la Administración Pública en general y las que competen al Distrito Federal. Por lo que se refiere al Distrito Federal en la esfera de su competencia, se descompone en diversas ramas tales como la preventiva, la de tránsito, la judicial y otras tantas que requiere el ejercicio o ejecución de las leyes que son de la competencia de esa esfera de gobierno. La policía federal corresponde a toda la administración pública seleccionada por la competencia de sus órganos.

Existe una concurrencia política y administrativa en su organización y funcionamiento del gobierno Federal y local en materia de policía, toda vez que de conformidad con la fracción VII del artículo 115 constitucional el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente.

La policía federal está dividida por materias específicas, seleccionada por la competencia de las dependencias y órganos de esa esfera de gobierno, de tal manera que en cada Secretaría de Estado y dependencias descentralizadas y de participación estatal se encuentra un sistema de policía encargado de vigilar su orden jurídico y de aplicar las sanciones administrativas en la esfera de sus atribuciones.

En cada rama especializada de dicha institución se debe actuar bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez para que la seguridad pública alcance sus altos objetivos y el desempeño de las funciones públicas sea congruente con las demandas y aspiraciones populares.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. SANCHEZ GÓMEZ, Narciso "Segundo Curso de Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, Pag. 333 y 334, México, 1998

### 3.3- POLICÍA ESTATAL.

De igual forma que en materia Federal, existe la policía en el ámbito local y municipal, dividida por materias especializadas.

La función pública es una función encuadrada dentro del régimen de policía y tiende a mantener el orden y prevenir la comisión de infracciones administrativas y de delitos en beneficio de la población. Se trata de un servicio público que es prestado en forma concurrente por la Federación, las entidades federativas y municipios y por lo tanto representa un pilar fundamental para preservar la armonía y las buenas relaciones de gobernantes y gobernados.

Así la seguridad pública como un conjunto de acciones administrativas y políticas que realizan las autoridades federales, estatales y municipales para garantizar la tranquilidad, la paz y la protección a la actividad física y moral de la colectividad, mediante la vigilancia, prevención de actos ilegales o delictuosos, y la orientación ciudadana, que proporciona la policía responsable de dicho servicio.

La seguridad pública regional está a cargo de la Administración Pública local y municipal y se desempeña por los cuerpos de policía, que conforme a derecho se han creado para ambas esferas de gobierno para que regulen el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como la vigilancia y protección a los derechos o garantías individuales y el cumplimiento a las leyes y reglamentos administrativos propios de la misma materia.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup>Cfr. Ob. Cit. Pág. 336 y 337.

### 3.4- POLICÍA MUNICIPAL.

La Constitución coloca al Municipio en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero el Municipio no es mero integrante de la organización de los Estados, tiene reconocida individualidad propia.

La descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella derive.

El Acta Constitutiva, la Constitución de 24, el Acta de Reforma de 46 y la Constitución de 57 no dedican ni un solo artículo a los Ayuntamientos; esta última sólo menciona la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos del Municipio, inscribirse en el padrón, etc.

En cambio la Constitución Centralista de 36 los organiza minuciosamente en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley, entre los cuales el 25 señala como objeto de los Ayuntamientos cuidar de las cárceles, de los hospitales y de casas de beneficencia que no sean de fundación particular, reparación de puentes, industria, comercio, auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.

Las Bases Orgánicas de 43 señalan como facultad de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía Municipal.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe Ob Cit Pág 143 a 149

La Constitución Política de 1917 señala en su "artículo 115 fracción II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y de buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de las respectivas jurisdicciones, que organice la administración pública municipal.....

**Fracción III, Inciso h).** Los municipios tendrán a su cargo la Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

**Fracción VII.** La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado les transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.<sup>51</sup>

De lo anterior se determina que tanto en el ámbito Federal, Estatal y Municipal existe una semejanza y concordancia en materia de policiaca para el combate a la delincuencia y la preservación del estado de derecho, además de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano en su integridad.

Con pleno respeto a la autonomía y a las funciones municipales, se busca la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, con el propósito fundamental de obtener mayor certidumbre jurídica en todos los habitantes del país. La idea general y nacional de la seguridad pública se sustenta en el

<sup>51</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edit Porrua Pág 129 a 136, México, 2000

establecimiento de medidas tendientes a eficientar la prevención del delito, al necesario intercambio de experiencias y datos que coadyuven la detención de delincuentes organizados que actúan en perjuicio de la sociedad, en diferentes entidades federativas e igualmente a un mejor control de los elementos policiacos.

## **CAPÍTULO IV. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.**

La Policía Federal Preventiva es parte de un proceso de reestructuración del marco jurídico que en materia de seguridad pública se da a partir de las diversas modificaciones al artículo 21 constitucional, lo cual da como resultado que el Gobierno Federal junto con el Estatal y el Municipal participen en la prevención de delitos de manera coordinada.

Asimismo, la Ley de la Policía Federal Preventiva en su artículo 1º establece que "es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva."<sup>52</sup>

Se precisa que la seguridad pública está a cargo del Estado, teniendo como fin, salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, lo cual da como resultado que lo más importante para llevar a cabo esta finalidad lo es la cuestión preventiva.

La Policía Federal Preventiva unifica a nivel nacional, todas las tareas que tengan como objetivo central la prevención de comisión de delitos así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas, sus libertades, el orden y la paz pública, respetando la competencia de las demás instituciones policiales. Responde al propósito de fortalecer el marco federal e impulsar la unificación y modernización de la estructura con que cuenta el Ejecutivo Federal en materia de prevención.

---

<sup>52</sup> LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA Diario Oficial de la Federación 4 de Enero de 1999.

#### 4.1- OBJETIVOS DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Los objetivos, políticas y estrategias de la Policía Federal Preventiva, tienen como prioridad la respuesta al reclamo de la ciudadanía ante la situación generalizada de inseguridad que prevalece en nuestros días. Las respuestas operativas van desde la atención inmediata a necesidades urgentes, hasta las soluciones de fondo a problemas estructurales de inseguridad, con prioridad a la atención de los cinco delitos federales de mayor impacto social: secuestro, asalto en carreteras, tráfico de indocumentados, tráfico de armas y narcotráfico.

Esta Institución privilegia la calidad por encima de la cantidad y asocia los procesos de inteligencia con las tareas operativas en todos los niveles, los que a su vez serán nutridos por la información generada en los niveles operativos y el combate al crimen organizado en todo el territorio nacional con personal profesional, altamente capacitado y especializado.

Tiene atención prioritaria lo referente a los procedimientos de evaluación para el ingreso, permanencia y promoción de todos los mandos y elementos que se integran a este organismo. Se cuenta con normas claras y precisas para el control de los policías, con manuales de procedimientos que permiten, primero, que todo desvío sea fácilmente detectado y segundo, que el órgano de control actúe de inmediato.

La Policía Federal Preventiva se conduce bajo cinco principios básicos: 1. Legalidad, que exige un estricto apego a derecho en su diseño y operación; 2. Institucionalidad, con base a una sólida doctrina; 3. Especialización por función (anticipación, vigilancia, disuasión, reacción ante flagrancia y apoyo a otras autoridades) y por división temática (terrorismo, crimen organizado); 4. Excelencia, traducida en eficacia, profesionalismo, discreción, honestidad y oportunidad; y, 5.

Proporcionalidad, que impone una obligación de moderación, respetando los derechos de los ciudadanos.

Su objetivo es cumplir con la definición que concibe a la policía moderna, como una organización con carácter público, especializado, profesional y honesta.

La Policía Federal Preventiva unifica a nivel federal todas las tareas señaladas en su artículo 1º de su ley fundamental, las cuales son "aquellas que tengan como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, el orden y paz públicos, en los términos de esta ley."<sup>53</sup>

Opera en todo el territorio nacional, en el ámbito federal de su competencia, ejerciendo sus facultades con estricto apego y respeto a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales.

#### 4.1.1- SALVAGUARDA DE LA INTEGRIDAD Y DERECHOS DE LAS PERSONAS.

Para un mayor entendimiento de los principales objetivos de la Policía Federal Preventiva podemos señalar que por salvaguarda se entiende "defender, poner a salvo algo"<sup>54</sup>, por integridad entendemos "entero, completo, lo que abarca todos los elementos de algo"<sup>55</sup>; de las anterior definiciones y aplicadas al presente estudio, se determina que estos objetivos tienen un punto esencial, lo cual lo constituye, el hombre, las personas en si, los integrantes de la nación.

El distinguido maestro constitucionalista Ignacio Burgoa, dice que para que sea dable y posible el desarrollo de la vida en común, para que puedan establecerse

<sup>53</sup> LEY DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA Diario Oficial de la Federación 4 de Enero de 1999

<sup>54</sup> JACKSON, W.M. Diccionario Lexico Hispano tomo II Edit. W.M Jackson, Inc. Pág. 1263. México, 1983

<sup>55</sup> Ob. Cit. Pag. 820

las relaciones sociales, para que pueda existir la sociedad humana, es menester que la actividad de cada quién esté limitada en tal forma, que su ejercicio no ocasione el caos y el desorden, cuya presencia destruyen la convivencia. Esas limitaciones a la conducta particular de cada miembro de la comunidad en sus relaciones con los demás sujetos que la integran, se traducen en la aparición de exigencias y obligaciones mutuas o recíprocas cuya imposición no sólo en natural sino necesaria, obra del derecho que sociológicamente responde como el medio imprescindible de satisfacer esa necesidad de regulación.

El contenido normativo del Derecho, plasmado en disposiciones legislativas, a decir del Maestro Burgoa, forzosamente debe de estar garantizado, en cuanto a su imperatividad, por un poder superior a la voluntad de cada individuo, de tal suerte que la aplicación de lo jurídico no quede supeditada al arbitrio de este. Ese poder, que también recibe el nombre de autoridad, considerado este concepto no en su acepción de órgano estatal dotado de funciones de ejecución y decisión, sino como actuación suprema radica en la comunidad misma, en el propio grupo social, y es ejercido por entidades creadas a posteriori, a las cuales expresamente se les ha conferido esa facultad.

La autoridad de un Estado (el cual constituye la forma de organización política y jurídica de una sociedad humana, pueblo o nación), implica, pues, un poder, o sea, un conjunto de facultades y actos tendientes a garantizar el orden de derecho mediante su idónea aplicación contra posibles contravenciones por parte de los individuos de la comunidad, asegurando así el orden social.

De la importante misión que tiene que realizar ese poder social, cuyo titular es el Estado como autoridad formal jurídico-política de la sociedad humana y cuya depositaria es esta, se desprende como evidencia una de sus características fundamentales, la de ser soberana y por soberanía el Maestro Burgoa entiende que es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada por y dentro de la sociedad humana, que supedita todo lo que en ella existe que

subordina todos los demás poderes y actividades que se desplieguen en su seno. El Estado, como forma en que se organiza un pueblo o una sociedad humana al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica, y política sui generis, se convierte en titular del poder soberano que, sin embargo, permanece radicado en uno de sus elementos que es la comunidad.

Por consiguiente podemos decir en palabras del Maestro Burgoa, que la soberanía reside jurídica y políticamente es el Estado, en virtud de su personalidad propia, artificial; y real y socialmente, en la sociedad o pueblo, entendido este en su acepción jurídica, no sociológica, o sea, como conjunto de individuos con derechos cívicos activos y pasivos.

La soberanía implica que el Estado, su titular jurídico y político, es autónomo, es decir, capaz de darse sus propias normas para regir su vida interior, e independiente, en cuanto a sus relaciones con los demás.

Siendo la Constitución la ley fundamental que establece primordialmente la organización del Estado y el funcionamiento de los órganos o autoridades supremos de que esta compuesto su gobierno, traduce en normación positiva la facultad de autodeterminación del pueblo de soberanía.

Las garantías individuales o también llamadas garantías del gobernado denotan esencialmente el principio de seguridad jurídica inherente a todo régimen democrático, dicho principio no es si no el de juridicidad que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos al derecho.

La abolición o la no consagración de las mencionadas garantías, significaría la destrucción de todo derecho, fenómeno que a su vez atenta contra la libertad y la justicia como aspiraciones permanentes de todas las naciones del mundo.

Las garantías individuales disponen de dos criterios fundamentales, uno que parte desde el punto de vista de la índole formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual y otro que toma en consideración el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que de la mencionada relación se forman en beneficio del sujeto activo o gobernado.

Por consiguiente, concluye el Maestro Burgoa que, los individuos que conforman una sociedad, una nación, tiene derechos y obligaciones que adquieren por el sólo hecho de pertenecer a esta, derechos que deben ser preservados y respetados por las autoridades que mantienen el orden y el estado de derecho, así como obligaciones que dan como resultado que la estabilidad jurídica y la preservación de las garantías individuales del gobernado.<sup>56</sup>

#### 4.1.2- PREVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE DELITOS.

Se entiende como prevención todas las acciones relacionadas con el prevenir, y este concepto a su vez debe entenderse como prever, conocer un daño, perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin. Desde la óptica de la ciencia criminológica prevenir es el conocer con anticipación la probabilidad de una conducta criminal disponiendo los medios necesarios para evitarla.

Debido a la alta inseguridad que prevalece hoy en día en nuestro país, ello justifica un programa preventivo que deba enfocarse en reducir la criminalidad y la violencia, abatir la impunidad, lograr en una proporción cada vez mayor que los delitos sean verdaderamente investigados y que los delincuentes sean detenidos y sentenciados, aprehendidos y juzgados para así dar ejemplaridad a los

<sup>56</sup> Cfr BURGOA ORIHUELA, Ignacio Las Garantías Individuales Edit Porrúa, Pág 161 y 162. México 1938.30ª ed

delincuentes y para que la sociedad no tenga duda de que se ha cumplido con el cometido.

Para hablar de prevención en materia de Seguridad Pública es necesario manejar lo que se ha denominado política criminológica o bien política criminal, lo que debe entenderse como un instrumento de cambio social que busca romper la incomunicación social y resaltar la justicia social.

El objetivo de la política criminal es propiciar una serie de alternativas a las crisis de la justicia para así encontrar la sistematización de un plan de desarrollo integral, según sea el índice de delincuencia, la política criminal tiene como objeto los medios de prevención de las conductas antisociales.

La política criminal ayuda en la materia de la prevención en dar la posibilidad de obtener una realidad alcanzable para lograr un fin que es la represión de la delincuencia, la cual va sujeta al Derecho Penal.<sup>57</sup>

La prevención del delito se ve como una práctica y política de desarrollo mediante estrategias específicas que pueden observarse desde los contextos sociales, culturales o económicos y que se planean y coordinan reviviendo y estimulando el interés de la comunidad, la movilización y participación de los residentes locales en los asuntos de la comunidad y sus instituciones a aquellos marginados o alienados a ella.

El concepto de prevención del delito se maneja cada vez más con mayor insistencia, incluyendo lo que algunos llaman la prevención primaria que enfocada a los social, lo económico.

---

<sup>57</sup> Cfr. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús Seguridad Pública Nacional Edt Porrúa Pág 220 y 221, México, 1996

Ante la creciente ola delictiva, el Gobierno Federal y los gobiernos locales buscan darle un planteamiento o un giro especial a la propia ley para combatir de manera directa y efectiva la delincuencia, pues a esa lucha se incorpora de manera muy significativa la participación tanto de los estados y órganos de los tres niveles de gobierno como son la Federación, el Estatal y el Municipio contando obviamente con el Distrito Federal, insertando un especial énfasis en la prevención del delito, pero además no sólo es función del Gobierno la prevención del delito sino que también se debe establecer la participación ciudadana para darle mayor efecto a la aplicación preventiva.

En consecuencia, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, la Seguridad Pública es una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y el derecho de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública; lo cual para poder llegar a cumplir con estos fines, lo primordial es la aplicación de la prevención de la comisión de delitos.

#### 4.1.3- PRESERVAR LAS LIBERTADES.

La libertad se define como la "facultad que debe reconocerse al hombre, dada su conducta racional, para determinar su conducta sin más limitaciones que las señaladas por la moral y por el derecho."<sup>58</sup>

Es en la elección de fines vitales y de medios para su realización, como se ostenta relevantemente la libertad, esta es en términos genéricos, la cualidad inseparable de la persona humana consistente en la potestad que tiene de concebir los fines y de encontrar los medios respectivos que más le acomoden para el logro de su felicidad particular.

<sup>58</sup> DE PINA, Rafael. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Edt. Porrúa. Pág. 359, México, 1997

La libertad social, sostiene el Maestro Burgoa, es la que trasciende a la realidad, ya que se traduce en aquélla facultad que tiene la persona humana de objetivar sus fines vitales mediante la práctica real de los medios idóneos para este efecto, es la libertad que interesa al derecho. Dicha libertad, traducida en la potestad del sujeto para realizar sus fines vitales mediante el juego de los medios idóneos por el seleccionados, lo cual determina su actuación objetiva, no es absoluta, esto es, no está exenta de restricciones o limitaciones.

De lo anterior se deriva el principio de orden, lo cual implica limitaciones a la actividad objetiva del hombre por lo que cualquier acto que engendre conflictos dentro de la vida social es reprimido por el Derecho, limitándose así el derecho de libertad.

Claro está que el orden de derecho es el factor que fija las limitaciones a la libertad social del hombre, es por eso que la libertad individual como elemento indispensable de la personalidad humana, se convirtió en el derecho público cuando el Estado se obligó a respetarla.

Siendo la libertad una potestad compleja, esto es, presentando múltiples aspectos de aplicación y desarrollo, su implantación o reconocimiento por el orden jurídico constitucional que se llevó a cabo en relación con cada facultad libertaria específica, dio como resultado que se establecieran diversas libertades al hombre, todo esto dentro del un estado de derecho y de acuerdo a las formalidades que establezcan las propias leyes sin que estas rebasen el límite de los derechos y obligaciones que tiene recíprocamente para la convivencia humana y la estabilidad nacional.<sup>59</sup>

Por consiguiente, nuestra carta magna establece diversa libertades para los gobernados las cuales son, entre otras:

<sup>59</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio Ob. Cit Pág 315 a 330.

1. **Libertad de asociación y de reunión:** (Art. 9º constitucional) Facultad reconocida a los individuos para asociarse pacíficamente con sus semejantes, con cualquier objeto lícito, y sólo en cuestiones políticas lo podrán hacer los ciudadanos de la República.
2. **Libertad de imprenta:** (Art. 7º constitucional) Manifestación de la libertad política que permite con carácter general, escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.
3. **Libertad de opinión:** (Art. 6º constitucional) Facultad de exponer las opiniones que se tengan sin impedimento alguno de parte de las autoridades, sino en caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturben el orden público.
4. **Libertad de trabajo:** (Art. 5º constitucional) Es la facultad del individuo para dedicarse al ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.
5. **Libertad religiosa:** (Art. 24º constitucional) Facultad reconocida al hombre para profesar la idea religiosa que considere, desde su punto de vista personal, más acomodada a su pensamiento, y de hacer pública manifestación de ella.
6. **Libertad de pedir:** (Art. 8º constitucional) Es la facultad del individuo para ocurrir a la autoridad mediante escrito, de manera pacífica y respetuosa y a todo escrito debe recaer una respuesta en breve tiempo.
7. **Libertad de posesión y portación de armas:** (Art. 10 constitucional) En cuanto a la posesión se entiende un poder de hecho que un individuo tiene sobre ciertos objetos denominados armas y en cuanto a la portación es la facultad que tiene el individuo para su seguridad y legítima defensa,

siempre y cuando estas no sean de uso exclusivo del Ejército, Armada o Guardia Nacional.

8. **Libertad de tránsito:** (Art. 11 constitucional) Es aquella facultad del Individuo para transitar libremente por todo el territorio nacional sin ningún tipo de restricciones.

Atento a lo anterior, se determina que la libertad es algo inherente al hombre que le pertenece desde el momento de su nacimiento y la pierde cuando trasgrede el orden jurídico establecido en una sociedad para poder disfrutar su libertad.

#### 4.1.4- SALVAGUARDA, PREVENCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL ORDEN Y LA PAZ PÚBLICA.

La salvaguarda, la prevención y preservación del orden y paz pública son principios sustentados en nuestra carta magna, lo cual lleva al Estado como principal encargado, de llevarlos a cabo mediante una política de servicios y de acción adecuada creada por este para combatir las causas que generan la comisión de los delitos y de las conductas antisociales y desarrollar una política de alternativa o bien una política de alternancia a través de programas y acciones que vengan a fomentar en la sociedad valores culturales, cívicos, sociales, que introduzcan el respeto a la legalidad.<sup>60</sup>

Por consiguiente, una vez que el Estado como encargado de la seguridad del país lleve a cabo las estrategias necesarias para implementar las coordinaciones entre los tres niveles de gobierno a través de la Secretaría de Seguridad Pública y sus distintos órganos vendrá a englobar una mejor protección ciudadana bajo políticas y programas que den como resultado una vida sana y protegida.

<sup>60</sup> Cfr MARTINEZ GARNELO, Jesus Ob Cit Pag 90

De lo anterior debemos concebir al orden público como "el estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador. El orden público se perturba cuando el derecho no es respetado".<sup>61</sup>

Asimismo, la paz pública la entendemos como la "tranquilidad, sosiego, el estado de armonía civil propio de una nación que no mantiene guerras con ninguna otra y que se gobierna con justicia. Tranquilidad y quietud de un Estado."<sup>62</sup>

La paz pública es el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar está, a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y de la policía administrativa. Incorpora las actividades de procuración e impartición de justicia.<sup>63</sup>

En el México moderno, el ejercicio de la política es una tarea de responsabilidad compartida del gobierno con los ciudadanos, del Estado con la sociedad civil, de la Federación con las entidades federativas y municipios, de la mayoría gobernante con las fuerzas políticas así como del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión.

Un principio fundamental que guiará la acción del Ejecutivo es fortalecer la interacción fructífera y respetuosa con los otros poderes de la Unión. Respetar, tal como lo manda la ley, sus ámbitos de acción así como sus espacio de autonomía. Trabajar para propiciar el fortalecimiento de las facultades que la Constitución le otorga, así como para consolidar esquemas de corresponsabilidad en la toma de decisiones que hagan frente a los desafíos nacionales.

<sup>61</sup> DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael Ob Cit Pág 320

<sup>62</sup> JACKSON, W M Ob Cit Pág 1084

<sup>63</sup> Cfr GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros Seguridad Pública en México Edit UNAM, Pág 23, México, 1994.

Como todo estado democrático moderno, el Estado mexicano necesita contar con sistemas de inteligencia para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a riesgos y amenazas que atenten contra el bienestar y paz de su población, y que pongan en peligro la permanencia de las Instituciones del Estado o vulneren la integridad de su territorio.

El Ejecutivo Federal contribuirá, de manera decidida, a que los intereses vitales del Estado mexicano estén debidamente protegidos mediante instituciones sometidas a escrutinio institucional y que realicen su actividad conforme a un marco normativo específico. El Ejecutivo profundizará el primer paso dado por el H. Congreso de la Unión al incluir en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a cargo de la Secretaría de Gobernación, de establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y de sus instituciones democráticas.<sup>64</sup>

Asimismo, el interés internacional que ha despertado la transición política mexicana, coadyuvan a la promoción de los derechos humanos, así como a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales, plasmados en nuestra Constitución Política, principios que son fundamentales para el buen desarrollo de la integridad nacional.

#### **4.2- ÁMBITO DE COMPETENCIA POR MATERIA Y POR TERRITORIO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.**

La competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar determinados asuntos que puede y debe atender de acuerdo a las facultades estrictamente

<sup>64</sup> Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006. Diario Oficial de la Federación 30 de mayo 2001.

señaladas en la ley ya que de lo contrario se estaría llevando a cabo una flagrante violación a las garantías del gobernado.

Señalar el ámbito de competencia por materia y por territorio de la Policía Federal Preventiva, nos permite determinar la aplicación de las facultades otorgadas a esta Institución por concepto de ley y derivado de esto, tenemos un organismo que tiene delimitado su ámbito de competencia de acuerdo al artículo 3º y 4º de su propia ley, lo cual da mayor certeza jurídica en cuanto a sus actuaciones en el territorio nacional.

#### **4.2.1- COMPETENCIA.**

La Policía Federal Preventiva, se establece como elemento central de la estrategia gubernamental contra el crimen organizado y la delincuencia. Ejerce su jurisdicción en todo el territorio nacional, con estricto respeto a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales. Es coadyuvante del poder judicial para la investigación del delito y persecución del delincuente y tiene atribuciones de prevención, para tal efecto, suscribe convenios de colaboración con las autoridades respectivas.

El ámbito geográfico de la competencia de la Policía Federal Preventiva son las zonas fronterizas y la tierra firme de los litorales, la parte correspondiente a la nación de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras y garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

También, los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos, los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como los inmuebles, instalaciones y servicios de la federación, y todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

La responsabilidad de esta Institución es prevenir los actos que impliquen trasgresión a las normas, pero una vez que haya consumado y los infractores hubiesen sido detenidos, esta los pondrá a disposición de las autoridades competentes para los efectos que las leyes respectivas dictaminen.

Se establece un ámbito espacial de validez de la norma pero sólo en los aspectos federales ya que está perfectamente cuidado y delimitado el ámbito respecto a la autonomía tanto estatal como municipal.

Cabe aclarar que no se trata de una policía nacional teniendo atribuciones en todo el territorio nacional y competencia en la prevención de delitos sin importar si son del fuero común o federal. Las policías nacionales son propias de los estados centralistas y en correspondencia con este marco jurídico político tienen dos características fundamentales que son la fusión en un solo órgano y mando de las estructuras policiales destinadas a la prevención del delito y las destinadas a su persecución, y en segundo lugar, la adscripción directa y exclusiva de la organización policial a la administración central del país. En estos casos, las autoridades locales carecen de fuerzas policiales dependientes y no tienen atribuciones en materia de seguridad pública.

Por consiguiente, la Policía Federal Preventiva responde al propósito de fortalecer el marco federal y de impulsar la unificación y modernización de las estructuras de que dispone el Ejecutivo para cumplir con sus atribuciones en materia de

prevención del delito, de acuerdo a lo establecido por el artículo 4º de la Ley de la Policía Federal Preventiva.

Asimismo, la competencia atribuida a la Policía Federal Preventiva para llevar a cabo los lineamientos establecidos por su Ley y sus diversos ordenamientos serán implementados por medio de sus diversas unidades administrativas y de apoyo como son entre otras, la Coordinación de Inteligencia para la Prevención, la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, Coordinación de Seguridad Regional, Unidad de Desarrollo, Unidades Administrativas Regionales, las cuales tienen sus funciones claramente establecidas y precisadas en el Reglamento de la Policía Federal Preventiva lo cual permite ante todo una coordinación entre sus propios elementos y posteriormente un logro en la prevención de los delitos que nos aquejan actualmente, por lo que da como resultado el mejoramiento en la calidad preventiva y policial de nuestro país.

#### **4.2.2- CONVENIOS DE COLABORACIÓN.**

Los convenios de colaboración que la Policía Federal Preventiva lleva a cabo con otras Instituciones del Gobierno Federal, Estatal y Municipal permite que se lleve a cabo la implementación de diversas estrategias de acuerdo a las necesidades que se presenten en el país y así poder asegurar la soberanía de los Estados y Municipios en cuanto a la tarea que tienen asignada por concepto constitucional.

Por ejemplo, uno de los convenios que la Policía Federal Preventiva llevó a cabo, fue aquel que se pactó con la Secretaría de la Defensa Nacional, ya que la creación de esta nueva corporación tiene repercusiones importantes hacia la Secretaría de la Defensa Nacional, debido a las funciones que le han sido encomendadas y que se vinculan con algunas de las actividades que las Fuerzas

Armadas realizan en apoyo de las Fuerzas de Seguridad Pública, en la preservación de la seguridad interior del país.

La colaboración de la Secretaría de la Defensa Nacional a favor de la Policía Federal Preventiva se materializará a través de la Fuerza de Reacción y Apoyo Inmediato, componente de las Fuerzas Federales de Apoyo, conforme a la estructura orgánica presupuestal autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de la Defensa Nacional, desde el año de 1948, ha venido desarrollando como servicio administrativo, la especialidad de Policía Militar, desde entonces y a lo largo de cinco décadas, este servicio desarrolló su propia doctrina, identidad y espíritu de servicio, especializándose en proporcionar seguridad a instalaciones estratégicas de interés vital para nuestro país; proporcionar apoyo en actividades de protección civil en casos de desastres, acordonando y patrullando áreas para la prevención de ilícitos que afecten el patrimonio de las personas y rescatando personas desaparecidas o accidentadas. Este personal constituye parte importante de los Agrupamientos de Labor Social y coadyuva con autoridades policiales en actividades de prevención en áreas de elevada incidencia delictiva; también cuenta con material y equipo adecuado para desarrollar acciones para el mantenimiento y, en su caso, la restauración del orden público.

En los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, se asigna a dicha institución como misión general: la seguridad interior del país, misma que pueden cumplir ambas Fuerzas Armadas, por sí o en forma conjunta con la Armada de México u otras dependencias de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

En esta perspectiva y de conformidad con las acciones propuestas en el Programa Nacional de Seguridad Pública y la estructura orgánica de la Policía Federal

Preventiva, se contempló la integración de unidades operativas especiales, denominadas: Fuerzas Federales de Apoyo, con el concurso de esta Secretaría, misma que transfirió el contingente integrado por el personal de la Policía Militar para constituir la Fuerza de Reacción y Apoyo Inmediato (FRAI).

Por su elevado nivel de especialización, la Policía Militar constituye un cuerpo idóneo para reforzar a la Policía Federal Preventiva, actuando siempre en apoyo de otras autoridades y bajo el mando operativo del Comisionado.

Por esta razón, el 8 de julio de 1999, la Secretaría de Gobernación, con intervención de las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, suscribieron un convenio de colaboración para dar sustento legal a la transferencia operativa en favor de la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Policía Federal Preventiva.

Esta Secretaría mantendrá una corriente continua de reemplazos adiestrados, para cubrir las vacantes que se generen, y se tomarán las medidas necesarias para que dicho personal cubra el perfil de ingreso a la Policía Federal Preventiva, incluyendo el nivel académico medio superior como mínimo.

Adicionalmente, se apoyará a la Policía Federal Preventiva con las instalaciones que ocupan las unidades transferidas y la confección de uniformes.

Las Fuerzas Federales de Apoyo serán empleadas por Unidades Orgánicas, actuando a órdenes del Comisionado de la Policía Federal Preventiva y bajo ningún concepto serán empleadas en otras ocasiones que no sean las correspondientes al restablecimiento del orden.

Asimismo, se llevo a cabo otro convenio de colaboración con el Distrito Federal, el cual no fue muy claro desde sus inicios ya que la presencia de la Policía Federal Preventiva en las calles del Distrito Federal converge en un tema fundamental

para la vigencia de los derechos humanos, como lo es el de la seguridad pública. Este convenio, forma parte de aquel que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal suscribió el año pasado con el Presidente de la República en materia de seguridad pública. La Policía Federal Preventiva estará en las calles de la ciudad de México de acuerdo a las circunstancias que se presenten en esta.

Las acciones de las autoridades gubernamentales, tanto a nivel Federal como local, encaminadas a garantizar a los ciudadanos el goce de los derechos relacionados a este ámbito, tendrían que estar construidas con base en el respeto de las garantías fundamentales, y asentadas sobre mecanismos orgánicos que procuren una resolución a fondo de esta problemática.

El 3 de diciembre del 2001, los ciudadanos del Distrito Federal amanecimos con la presencia de la Policía Federal Preventiva en las calles de ciertas "zonas neurálgicas", a decir de las autoridades. Tres mil integrantes de las Fuerzas Federales de Apoyo, de los cuales mil 600 son militares patrullando y/o apostados en las calles para realizar patrullajes, labores de inteligencia, detectar tráfico de drogas y contrabando, evitar robos y asaltos, secuestros y ayudar a cumplir órdenes de aprehensión por delitos federales.

Al parecer, los primeros sorprendidos fueron las propias autoridades capitalinas, a pesar de que el titular de la Secretaría de Seguridad Pública apelaba ante los medios de comunicación que se trataba de un acto coordinado con el Gobierno del Distrito Federal tal como lo estipula el marco jurídico actual que regula la actuación de la Policía Federal Preventiva.

No obstante, las distintas versiones de los responsables de la procuración de justicia y de la seguridad pública en la capital, evidenciaron la falta de información y de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública.

A ese respecto, una de nuestras preocupaciones se basa en que ese nivel de información entre los titulares no garantiza que los efectivos policiacos, tanto de la Policía Federal Preventiva como de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, tuvieran estricta claridad de sus funciones para evitar posibles conflictos entre las distintas corporaciones, y evitar extralimitaciones en sus funciones con el peligro latente de atentar contra las garantías individuales de aquellos a quienes pretenden proleger.

La situación evidenció además los problemas no resueltos todavía en materia de seguridad pública que se relacionan además de la naturaleza policiaco-militar de la Policía Federal Preventiva, con la duplicidad de funciones, los ámbitos de competencia y con la concepción autoritaria de que es con más actuación policiaca como se combatirá la inseguridad en el país.

La Secretaría de Seguridad Pública dijo que la implementación de estos operativos era resultado de acuerdos tomados conjuntamente con el Gobierno del Distrito Federal, versión que el mismo día que apareció la Policía Federal Preventiva fue desmentida por las declaraciones del propio titular de Seguridad Pública del Distrito Federal en el sentido de que no habían sido informados ni consultados. Lo mismo sucedió con las coordinaciones territoriales de seguridad pública, creadas en este periodo de gobierno por Andrés Manuel López Obrador.

Aparentemente, la Secretaría de Seguridad Pública habría estado consultando al Gobierno del Distrito Federal para el apoyo de la Policía Federal Preventiva en el combate a la delincuencia. No obstante, las reacciones de las autoridades del Distrito Federal, dejaron al descubierto evidencias que no garantizan la efectividad de los operativos de la Policía Federal Preventiva ni que se esté trabajando eficazmente en solucionar el problema, puesto que de ser así las autoridades del Gobierno del Distrito Federal no habrían permitido que se instrumentara el operativo en estas condiciones.

Impresionante resulta observar que la reunión de trabajo que previamente tendría que haberse desarrollado para echar a andar un operativo de esta magnitud, se dio después de que los policías federales estaban ya en las calles, armados, dispuestos a realizar tareas sin tener perfectamente delimitados los linderos de colaboración y apoyo con las policías locales.

Una cuestión de fondo plantea el asunto de los ámbitos de competencia, y es que no es un mero requisito normativo-jurídico, sino un parámetro en el cual se debe enmarcar la actuación de los efectivos, y prevenir las posibles violaciones a derechos humanos sin restarle importancia al preocupante tema de la utilización de elementos militares en las labores de seguridad pública, por mucho que cuenten con "permiso" de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) para hacerlo.

Las contradicciones entre las autoridades no son cuestión de diferencias declarativas, sino acciones que pueden desencadenar violaciones a los derechos humanos, comenzando por la actuación de elementos militares en tareas de seguridad pública, hasta las revisiones aleatorias que según la Policía Federal Preventiva estaban dentro de sus funciones y que después desmintió la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Estas acciones no garantizan en forma alguna que el combate a la delincuencia con la presencia de la Policía Federal Preventiva, sea realmente una estrategia para terminar con el problema de la inseguridad pública. Son tácticas emergentes, de corto alcance, además de encaminadas a la contención, disuasión y con las ambigüedades en las que se encuentra operando y sin conocer públicamente los acuerdos, se pueden acrecentar las violaciones a los derechos humanos.

El problema es real, la inseguridad pública existe, pero las políticas y el marco normativo en el que se muevan nuestras autoridades es el único elemento

institucional que nos garantice una actuación que no restrinja los derechos humanos y que aporte soluciones de fondo a este problema.

De frente, reconoce la Policía Federal Preventiva (PFP), hay escasez de recursos humanos para combatir a las redes delictivas.

Otro problema grave detectado por las autoridades federales es la complicidad de funcionarios de distintos niveles con los grupos delictivos, especialmente en el tráfico de personas y mercancías, como ocurre en las aduanas y fronteras. La mejor alternativa de la Federal Preventiva es apelar a la participación ciudadana, esto es, a las denuncias públicas o anónimas.<sup>65</sup>

Asimismo, hay diversos convenios de colaboración en el territorio nacional con los distintos niveles de gobierno, lo cual da un solo punto central y al que todo convenio de este tipo va encaminado, la prevención del delito y ataque a la delincuencia, lo cual más que convenios de colaboración, se necesita en alto grado la colaboración ciudadana y un mejoramiento en las estructuras policíacas para dar como resultado una eficaz implementación de operativos y estrategias coadyuvantes al objetivo principal, la seguridad de los ciudadanos y por lo tanto la seguridad nacional, ya que si bien es cierto que la Policía Federal Preventiva lleva cabo la implementación de diversas estrategias para combatir el delito, lo más importante es aquella prevención que se realiza a través de la ciudadanía, que a decir verdad en nuestro días es sumamente difícil contar con la participación de esta debido a las consecuencias que conlleva además de la inestabilidad jurídica en cuanto a la aplicación de nuestras leyes y a nuestro sistema judicial.

<sup>65</sup> Cfr. JUSTICIA Y SEGURIDAD. Periódico Reforma, Art. 098195

### 4.3- ATRIBUCIONES DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

En su artículo 2º, segundo párrafo la Ley de la Policía Federal Preventiva señala que la dicha Policía tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones.

Debido a que la Policía Federal Preventiva es un organismo desconcentrado, cuenta con competencia propia y su actuar es más rápido, tiene libertad de acción en el aspecto técnico en la materia que le fue asignada a su competencia por la Secretaría de Seguridad Pública, se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, por lo que la Policía Federal Preventiva está facultada por su propia ley para llevar a cabo las acciones que considere pertinentes para llegar a su finalidad primordial; la prevención del delito.

Asimismo, su artículo 3º establece que la Policía Federal Preventiva ejercerá en todo el territorio nacional las atribuciones que establece la presente Ley, con estricto respeto a las que corresponden a las competencias de las instituciones locales y municipales. Esta institución policial no tendrá atribuciones en los procesos electorales.

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

Dichas atribuciones se encuentran señaladas en el artículo 4º de su propia Ley, las cuales plasman la actividad primordial a la que está encaminada dicha Institución.

#### 4.3.1- INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS.

Esta, es una de las atribuciones de la Policía Federal Preventiva, la cual, se encuentra señalada en su artículo 4º de su propia Ley que al respecto establece:

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

Atento a lo anterior, tenemos que las actividades que realice la Policía Federal Preventiva será sólo de auxilio, de apoyo a las demás autoridades competentes, es decir, esto va encaminado a los diversos convenios de colaboración que esta Institución tiene con las demás entidades federativas y Municipios, los cuales siempre están dentro de la normatividad jurídica que las propias leyes establecen así como de las atribuciones que expresamente tiene asignada la Policía Federal Preventiva en su propia ley que le da origen, por consecuencia sus actos están debidamente fundados, respetando desde siempre las garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene asignadas en esta materia ya que de lo contrario estaría incurriendo en actos de autoridad ilícitos que traería como consecuencia la violación a las garantías individuales de los individuos.

Las autoridades que soliciten el apoyo de la Policía Federal Preventiva tendrán el control de la situación y dicho apoyo será en cuanto a la aplicación de diversas estrategias que se consideren necesarias de acuerdo a la gravedad de la situación, así como la asignación de más personal para tener bajo control el acto ilícito que originó la intervención de las autoridades competentes.

Dichas actividades encaminadas a la prevención de los delitos, serán llevadas a cabo por las diversas Coordinaciones con que cuenta la Policía Federal Preventiva, las cuales de acuerdo a su ley y su Reglamento son las indicadas y capacitadas para llevar a cabo la implementación de diversas estrategias de acuerdo al auxilio e intervención de esta con las diversas autoridades que así lo solicite.

#### 4.3.2- ACTOS DE AUTORIDAD DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

El acto de autoridad es aquel que realiza en cumplimiento de sus funciones oficiales un funcionario público revestido de autoridad. Según José Otón Ramírez son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.<sup>66</sup>

El acto de autoridad que realiza la Policía Federal Preventiva es aquel que se lleva a cabo en la aplicación de sus funciones o atribuciones establecidas en su propia ley y la aplicación ilegal de dichas atribuciones sería en primer término violatorio de garantías establecidas en la Constitución y en segundo término estaría violando su propia normatividad poniendo en peligro el estado de derecho del país ya que si se violan los derechos fundamentales de las personas así como las normatividades de origen de las propias Instituciones se estaría entrando en un autoritarismo y decadencia de las funciones de la Federación.

Hoy en día debido a la mala administración y aplicación de las normas fundamentales de la nación y del manejo de las diversas Instituciones encargadas de la seguridad nacional, tenemos un alto índice de delincuencia y un retraso en

<sup>66</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO Instituto de Investigaciones Jurídicas Edt Porrúa-UNAM México, 1972.

las Instituciones de seguridad, lo que nos pone en el caso de ser en alto grado un país con poca confiabilidad en materia de seguridad ya que la delincuencia ha rebasado al 100% las tácticas de combate a la misma así como la prevención a los diversos delitos que nos atacan y resulta insuficiente lo que se tiene para el combate a esta.

#### 4.3.2.1- DEFINICIONES.

Para efecto del mayor entendimiento de las diversas facultades asignadas a la Policía Federal Preventiva dentro de su propia ley y así poder asegurar el análisis correcto de dichos preceptos, se entiende que:

- **Vigilar:** Es el velar o cuidar a una persona o cosa, atender exacta y cuidadosamente a ella.
- **Inspección:** Examen que hace el investigador de un lugar o de una cosa para hacer constar en acta o diligencia los resultados de su observación. Es el medio de prueba que consiste en el examen de la cosa sobre la que recae para formar su convicción sobre su estado, situación o circunstancia que tengan relación con la investigación.
- **Infracción:** Acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumpliendo un compromiso contractual.
- **Operativo:** Que obra o realiza un efecto.

- **Aseguramiento:** Acción y efecto de asegurar, entendiéndose como asegurar, el garantizar en cualquier forma el cumplimiento de las obligaciones.<sup>67</sup>

#### 4.3.2.2- VIGILANCIA E INSPECCIÓN.

La Policía Federal Preventiva tiene facultades en materia de inspección y vigilancia para fines de seguridad pública en las zonas terrestres de las vías generales de comunicación así como en la entrada y salida de mercancía y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en algunas zonas de recintos aduanales, lo cual es objetivo central para evitar la comisión de delitos, motivo por el cual también ejercerá atribuciones en materia migratoria.

Su artículo 4º señala:

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

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

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

<sup>67</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO Ob. Cit

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

Asimismo, dichas facultades serán implementadas por las diversas Coordinaciones con que cuenta la Policía Federal Preventiva para el mejor funcionamiento y distribución de las facultades otorgadas a esta en materia de seguridad por el Ejecutivo Federal a través de su ley las cual son: la Coordinación de Seguridad Regional de acuerdo al artículo 16 fracción I, X y XI, las Comandancias Regionales a través de sus Comisarias de Sector de acuerdo a lo señalado por el artículo 28 fracción VI, 29 fracción I, IV, V, VII, XI y 30 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, lo cual debido a esta distribución de funciones entre dichas coordinaciones da como resultado la implementación y aplicación de las diversas estrategias dando una mejor visión hacia la prevención del delito.

#### **4.3.2.3- INFRACCIONES.**

En el artículo 4º de la Ley de la Policía Federal Preventiva al respecto se señala:

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

Por tanto, esta atribución permite a la Policía Federal Preventiva la colaboración con las demás autoridades competentes debido a que dicha Institución tendrá acceso a los formatos legalmente establecidos en materia de infracciones en los

diversos estados del país, dando como resultado la aplicación en tiempo de la ley de la materia, así como agilizar los trámites de las mismas.

#### **4.3.2.4- PARTICIPACIÓN EN OPERATIVOS.**

La Policía Federal Preventiva puede participar en operativos de acuerdo a lo estipulado por su propia ley, pero tomando en cuenta que ningún operativo puede atentar contra las garantías individuales, puede justificarse en una concepción que pretenda responder a la exigencia de la sociedad de garantizar la seguridad pública.

La desesperación de la gente por un problema tan grave como la inseguridad pública no debe conducirnos a la aceptación de cualquier tipo de medidas para combatirla. Esto abriría la puerta a violaciones, y en última instancia no soluciona de fondo ni aporta cambios estructurales.

La Policía Federal Preventiva tendrá dicha facultad de acuerdo a lo señalado por su propia ley y reglamento, la cual será aplicada siempre y cuando las autoridades competentes de las demás entidades federativas y municipios así lo soliciten, de acuerdo a los ordenamientos previamente establecido para dicha actividad, lo cual no será en ningún momento violatorio o constitutivo de ilícitos por parte de las autoridades.

#### **4.3.2.5- ASEGURAMIENTO DE BIENES.**

Respecto del aseguramiento de bienes, la Policía Federal Preventiva está facultada para llevar a cabo esta acción de acuerdo a su artículo 4º que establece:

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

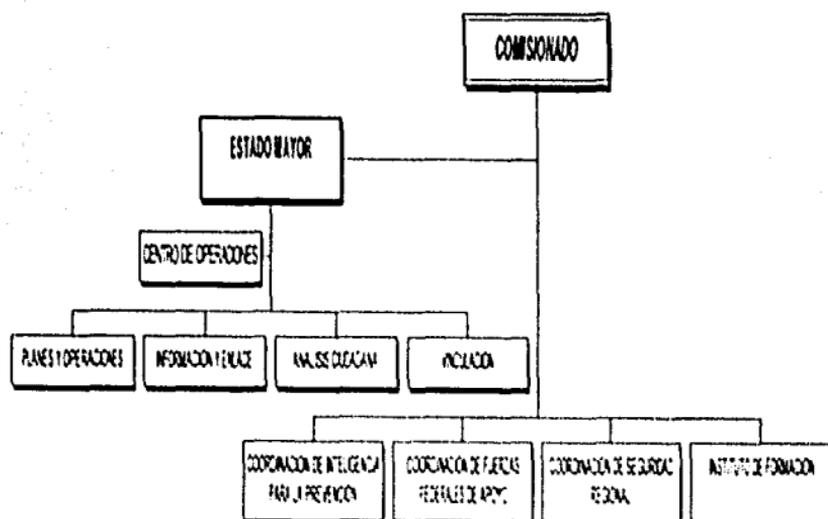
Fracción V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de la ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo custodia, con estricto cumplimiento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

Corresponde llevar a cabo esta atribución por medio de sus diversas coordinaciones con que cuenta dicha Institución las cuales les corresponde vigilar que el personal de su área, dentro de los plazos legalmente establecidos, ponga a disposición de la autoridad competente, a los detenidos o bienes asegurados o que estén bajo su custodia y que sean objeto, instrumento o producto del delito, tratándose de flagrancia o detenciones realizadas en los casos en que sea formalmente requerida para ello, rindiendo el parte de novedades y levantando las actas correspondientes ya que de lo contrario estarían en contravención a lo que se establece en los ordenamientos legales aplicables al caso, llevando consigo un acto de autoridad fuera del estado de derecho establecido, aunque no menos cierto es que, actualmente no se lleva a cabo al 100% la aplicación de esta medida debido a la alta corrupción en que se encuentran las Instituciones encargadas de la seguridad nacional.

#### 4.4- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

La organización administrativa de la Policía Federal Preventiva nos permite entender el funcionamiento de recursos humanos con que cuenta dicha Institución el cual tiene como principal objetivo la prevención del delito así que para poder llegar a este objetivo debe de contar con elementos altamente capacitados con el compromiso asumido de profesionalización y honradez encaminado a una sólo objetivo que es el bienestar humano y nacional. Para una mejor comprensión de la organización de esta Institución, se incorpora al presente trabajo el organigrama vigente.

#### ORGANIGRAMA BÁSICO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.<sup>68</sup>



<sup>68</sup> Fuente Policía Federal Preventiva.

#### 4.4.1- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Con el propósito de promover la profesionalización de la Policía Federal Preventiva, se creó el Servicio Civil de Carrera Policial, cuyos requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento y permanencia en la Institución se encuentran señalados en el artículo 13 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, 49 a 83 de su Reglamento y en el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial.

Las facultades que otorga la Ley y el Reglamento de la Policía Federal Preventiva en cuanto a este rubro, son trascendentes para que nuestro país llegue a contar con una policía eficaz, eficiente, honesta y con una ética acorde a nuestros tiempos, motivo por el cual en el apéndice I de este trabajo, me permito transcribir las principales disposiciones legales al respecto.

Las disposiciones en materia de Servicio Civil de Carrera aseguran la depuración y fortalecimiento de los integrantes de la Policía Federal Preventiva en el combate a la delincuencia, promoviendo un organismo con capacidad suficiente para llevar el control de la seguridad del país ya que cuenta con grupos altamente calificados.

Estoy segura, que con policías altamente calificados se llevarán a cabo los objetivos primordiales sustentados en su ley los cuales son el salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Por lo anterior considero que, el Instituto de Profesionalización, está diseñado para alcanzar satisfactoriamente los objetivos de la corporación. Los cadetes reciben una formación integral, en una amplia gama de conocimientos teóricos, técnicos y profesionales.

La carrera de Policía Federal Preventivo tiene una duración de dos años, en los cuales el alumno permanece en condiciones de internado y bajo un régimen de disciplina militar; requiere que los candidatos sean personas de principios, con raíces, una estructura moral sólida, y un alto sentido cívico. Lo cual permitirá que la Policía Federal Preventiva sea una instancia profesional, inteligente, eficiente, eficaz y honesta en el combate contra la delincuencia que valora el alto contenido social de su trabajo.

Por lo anteriormente expuesto, cabe señalar lo importante que es el servicio civil de carrera ya que permite que los integrantes de dicha Institución lleven a cabo con exactitud y amplia visión los objetivos para lo cual fue creada la Policía Federal Preventiva, el incentivo al personal aportado a través del servicio civil de carrera traerá como consecuencia un amplio rendimiento en las capacidades del personal adscrito a la misma; no obstante lo anterior debido a la mala aplicación de este sistema, actualmente en la Policía Federal Preventiva no se está llevando a cabo la aplicación del mismo de acuerdo a los lineamientos señalados pues se aplica de acuerdo al carisma del personal así como del humor con que estén los altos mandos al momento de la aplicación de dicha norma, lo que trae como consecuencia la corrupción y malos manejos dentro de la misma así como la decadencia en sus elementos y por lo tanto en el servicio.

#### **4.4.2- EL PROBLEMA DE LA INTEGRACIÓN DE POLICÍAS A LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA (POLICÍA DE CAMINOS, POLICÍA FISCAL Y POLICÍA DE MIGRACIÓN.).**

Ante la existencia de diversas corporaciones policíacas y con el propósito de solventar tales irregularidades y de manera implícita contar con una Institución que concertara en un solo esquema orgánico funcional todas las funciones y responsabilidades en materia de seguridad pública, el titular del Ejecutivo Federal instruyó a fines de 1998 la integración de las policías de Migración, Federal de

Caminos y la Fiscal, que dependían de las Secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público respectivamente, y de esa manera sentar las bases de lo que pasaría a constituirse como la Policía Federal Preventiva.

Consecuentemente y de manera adicional a la concentración de funciones y responsabilidades que conlleva la integración de las corporaciones señaladas, se previó la transferencia de recursos tanto humanos como materiales y financieros, desembocando en una optimización de los mismos, al constituirse una sola corporación, con una sola organización y un replanteamiento de objetivos, metas y esquemas estructurales y de servicio que persiguen el único fin de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como conservar las libertades, el orden y la paz pública, que le fueron atribuidos a la Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal de Caminos, era un órgano desconcentrado que dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, cuyo objeto primordial era el de vigilar y mantener el orden, procurar la seguridad pública y prestar el servicio de policía en la zona federal terrestre de las vías generales de comunicación, así como verificar que la seguridad y vigilancia interna de dicha zona, se lleve a cabo de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Las atribuciones del órgano desconcentrado que en su totalidad se transfirieron a la Policía Federal Preventiva, sin problemas o duplicidades, son aquellas que estaban claramente asentadas en su reglamento interior publicado en el diario oficial de la federación el 13 de octubre de 1997, el cual fue abrogado por disposición del artículo octavo transitorio del reglamento de la Policía federal Preventiva publicado en el diario oficial de la federación el 26 de abril del 2000.

Se deduce que, no obstante, del ejercicio de sus atribuciones, se producían interferencias e interpolaciones con otras corporaciones, en este caso no se propicia actualmente duplicidades en su ejecución, existencias o creación de unidades administrativas similares, ya que la totalidad de atribuciones y recursos se transfirieron a la Policía Federal Preventiva.

Asimismo, la Policía Fiscal Federal, es una institución que con el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal tiene como objetivo primordial el prevenir, combatir y sancionar los diversos delitos fiscales que de una u otra manera incidan en todo el contexto del territorio mexicano.

Su integración a la Policía Federal Preventiva obedece fundamentalmente a la inspección, supervisión y vigilancia que esta corporación policiaca realiza en la materia aduanera principalmente en los límites del territorio nacional sobre todo con el país del norte donde existe un inmenso tráfico de mercancías que de manera ilegal se introducen a nuestro país.

De esta corporación policiaca específica en materia fiscal, se reagrupa de manera parcial a la Policía Federal Preventiva sólo en aquellos ámbitos territoriales en las fronteras con los Estados Unidos de Norte América, Guatemala y Belice; los aspectos centrales del territorio mexicano continuaron bajo la adscripción de la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así también la Policía de Migración que formaba parte de la estructura orgánico-funcional del Instituto Nacional de Migración, quien a su vez está constituido como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene como finalidad la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia

Por lo tanto, se pudo identificar que las transferencias a la Policía Federal Preventiva fueron dos, la Coordinación de Control de Migración y las Estaciones Migratorias, éstas últimas constituyen las instalaciones físicas para el aseguramiento de extranjeros que en los términos de las disposiciones legales aplicables, se encuentren ilegalmente en el territorio nacional, dichas atribuciones fueron transferidas de su reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1999, a las actividades que le corresponden dentro de la Policía Federal Preventiva.

De lo anterior se establece que en realidad la integración de estas policías fue de manera parcial ya que la única que se identifica que de manera total se transfirió a la Policía Federal Preventiva fue la Policía de Caminos y las restantes sólo en algunos aspectos e incluso no en su totalidad, aun así en las fracciones III, X, XII, XIV y XV del artículo 4º de la Ley de la Policía Federal Preventiva, se puede identificar las responsabilidades de cada cuerpo que se adhiere a esta corporación, sin que hasta la fecha se hayan llevado acabo, lo que trae como consecuencia un serio problema jurídico en la ley que le da origen a la PFP ya que hasta la fecha el cual no ha sido resuelto.

## CAPÍTULO V. LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA Y LA SEGURIDAD NACIONAL.

En el devenir histórico, México ha sido objeto de una serie de presiones, amenazas e inclusive agresiones armadas cuyo origen se atribuye a elementos de carácter interno y externo, producto de intereses políticos e ideológicos de potencias hegemónicas o de grupos de poder.

Las vulnerabilidades de nuestro país, permitieron que su territorio fuera mutilado, a pesar de ello, se puede afirmar que ya existía de forma incipiente la Seguridad del Estado. Así, la endeble seguridad había sido violentada, condicionada y afectada por la confrontación de antagonismos que modificaron el "estatus-quo" del Estado.

En esa época se colocaron en la balanza la seguridad y la defensa nacional debido a las amenazas del exterior, quedando claro que cada una tiene su respectiva responsabilidad. Desde este punto de vista, la seguridad es importante para la nación.

Es evidente que la forma en que se ha conducido el gobierno en materia de seguridad y justicia no ha sido la adecuada, hay muchas lagunas en la ley que lo permiten; la impunidad ha ido creciendo a pasos agigantados, la corrupción es palpable en los cuerpos policiacos que son los que finalmente tienen la tarea de proporcionar seguridad por mandato del Estado, que el máximo beneficio que puede brindar éste es asegurar la propiedad privada y la integridad del individuo.

En años recientes la inseguridad ha incrementado por la falta de decisión política y acción del gobierno federal con lo cual el ciudadano es el principal afectado por esta situación.

La falta de seguridad en que vivimos, no sólo afecta a la población sino en su contexto a la ciudad y al país entero en menor o mayor grado.

Las reformas constitucionales del mes de diciembre de 1994 en materia de seguridad nos permiten definir con precisión los distintos ámbitos de la seguridad pública que tiene como base primordial contar con una policía mejor organizada, mejor preparada, adecuadamente equipada y sobre todo que sus miembros tengan una conducta honesta y enfocada al servicio de los ciudadanos.

Por ello la Policía Federal Preventiva como un organismo nuevo, ha diseñado estrategias correctas y necesarias para la mejor procuración de la seguridad en nuestro país; claro que no es fácil, ya que no sólo es crear más y más organismos policíacos, sino que se estructure de manera tal, que haya distribución en materia de seguridad, así pues la Policía Federal Preventiva será la coadyuvante de las demás policías en el país cumpliendo las funciones de prevención. Se necesita de una estructura bien cimentada para poder ejercer dichas funciones y en su caso tener un control de las atribuciones de cada policía para no chocar con el ámbito de competencia de cada una de ellas.

La Policía Federal Preventiva lleva a cabo el combate a la delincuencia con ayuda de la participación ciudadana y en auxilio de las autoridades competentes se suma al esfuerzo de la disminución de delitos y la aplicación de planes de seguridad.

### **5.1- NATURALEZA JURÍDICA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.**

La Policía Federal Preventiva, es un órgano desconcentrado, es decir, acoge la forma de organización administrativa en la cual se estructuran los entes públicos en su dependencia con el Jefe del Ejecutivo, implica una manera de atribuir el poder y la competencia en los subordinados.

Los órganos desconcentrados forman parte de las dependencias centralizadas, por lo que no tienen personalidad jurídica propia, pero si tienen cierta autonomía técnica y funcional.

Debido al alto índice delictivo que se ha registrado en algunas entidades del país, el Gobierno Federal ha impulsado mecanismos para enfrentar esta problemática, ha promovido estrategias de conjunción de esfuerzos entre la Federación y los Gobiernos Estatales, que tiene su expresión en los Grupos de Coordinación, en los cuales participan las dependencias Federales encargadas o vinculadas a la atención de temas relevantes de las agendas de Seguridad Nacional y Pública, así como las autoridades de las entidades federativas donde se registra la problemática que se atenderá.

La coordinación para este esfuerzo interinstitucional originalmente fue asignada a la Secretaría de Gobernación, a través del Subsecretario de Seguridad Pública y ahora corresponde a la recientemente creada Secretaría de Seguridad Pública; el objetivo de la coordinación es instrumentar su operación, el Comisionado de la Policía Federal Preventiva (PFP) funge como secretariado técnico de los grupos, situación que se fundamenta en el artículo 6, fracción VI de la Ley de esta Policía, que le faculta para convocar a las dependencias federales que tienen competencia en asuntos relativos a la seguridad pública, así como a las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas.

La Policía Federal Preventiva es un organismo con capacidad suficiente para llevar el control de la seguridad del país ya que cuenta con grupos altamente calificados. Entre sus objetivos se encuentra el de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió la preocupación ciudadana por la creciente inseguridad en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y en no pocas ocasiones lesionan irreparablemente la integridad física e incluso la vida de muchos mexicanos.

Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho, ésta fue la preocupación fundamental por la que se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII de nuestra ley fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Dando cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar los tres órdenes de gobierno, el 4 de enero de 1999 se publicó en el diario oficial la Ley de la Policía Federal Preventiva.

El propósito de esta Ley es que el Gobierno Federal recupere la credibilidad y confianza de la ciudadanía en materia de Seguridad Pública, por tal motivo es necesario que se organicen los cuerpos policíacos para que coadyuven en necesidades que presente diariamente el país a través de los distintos convenios de colaboración con los estados de la República.

La Policía Federal Preventiva, es una instancia profesional, inteligente, eficiente, eficaz y honesta en el combate contra la delincuencia, y valora el alto contenido social de su trabajo, su objetivo y propósito es cumplir con la definición que concibe a la policía moderna como una organización con carácter público, especializado, profesional, lo que permitirá en alto grado una mejor distribución de competencias en el ámbito preventivo dando como resultado la disminución del índice delictivo que nos acecha actualmente en la nación mexicana.

Además de lo anterior, la Policía Federal Preventiva cuenta con personal joven y altamente capacitado para un mejor funcionamiento y dirección en materia de seguridad pública.

Los programas prioritarios de la Policía Federal Preventiva son, el combate a la delincuencia, corrupción e impunidad, poniendo énfasis en los delitos de mayor

impacto social, relacionados con la delincuencia organizada, secuestro, tráfico de personas indocumentadas, narcotráfico, tráfico de armas y terrorismo.

La Policía Federal Preventiva se establece como elemento central de la estrategia gubernamental contra el crimen organizado y la delincuencia, ejerce su jurisdicción en todo el territorio nacional con estricto respeto a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales, es coadyuvante del poder judicial para la investigación del delito y persecución del delincuente teniendo atribuciones de prevención. Para tal efecto, se suscriben convenios de colaboración con las autoridades respectivas.

La Policía Federal Preventiva depende de la Secretaría de Seguridad Pública, aprovecha los órganos de gobierno y esquemas de trabajo que han demostrado eficacia en el combate a la delincuencia; tiene autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones y se propone alcances que pretende lograr de inmediato.

Los recursos de la Policía Federal Preventiva están contenidos en el presupuesto asignado al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los objetivos, políticas y estrategias de la Policía Federal Preventiva, tienen como prioridad la respuesta al reclamo ante la situación generalizada de inseguridad. Las respuestas operativas van desde la atención inmediata a necesidades urgentes hasta las soluciones de fondo a problemas estructurales de inseguridad.

La Policía Federal Preventiva privilegia la calidad por encima de la cantidad y asocia los procesos de inteligencia con las tareas operativas en todos los niveles, los que a su vez serán nutridos por la información generada en los niveles operativos, combate al crimen organizado en todo el territorio nacional con personal profesional, altamente capacitado y especializado

Tiene atención prioritaria en lo referente a los procedimientos de evaluación para el ingreso, permanencia y promoción de todos los mandos y elementos que se integran a este organismo. Cuenta con normas claras y precisas para el control de los policías, con manuales de procedimientos que permiten, primero, que todo desvío sea fácilmente detectado y segundo, que el órgano de control actúe de inmediato.

La unificación de las corporaciones policiales que la componen tiene su sustento en el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Policía Federal Preventiva las integra en un solo cuerpo; se anula de esta forma el requisito de los acuerdos previos entre dos o más dependencias y se facilita la coordinación con otros cuerpos de seguridad. Su objetivo y propósito es cumplir con la definición que concibe a la policía moderna como una organización con carácter público, especializado, profesional y honesta.

La Policía Federal Preventiva es un paso agigantado en la organización de la seguridad nacional. El diagnóstico de la seguridad nacional presenta una carencia fundamental por no contar con un cuerpo especializado en materia de prevención de delitos a nivel federal, es por eso que esta institución lleva a cabo la tarea de racionalizar los recursos técnicos y humanos que están dispersos permitiendo la integración y unificación del mando policiaco aprovechando lo positivo que se tiene de las policías de las cuales se conforma así como la facilitación al combate de la delincuencia y a la corrupción policiaca.

Por lo tanto, la facultad principal de dicha Institución es la de prevenir la comisión de delitos federales a efecto de garantizar, mantener y restablecer el orden público, previniendo en todo caso la comisión de delitos. Lo anterior, debido a la propia naturaleza de esta Institución, se llevará a cabo con la participación de otras instituciones policiales federales y locales.

## 5.2- LA SEGURIDAD NACIONAL.

La Seguridad Nacional es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en la preservación de la soberanía e independencia nacional, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.

La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.

La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco de derecho, son prioridades por convicción y exigencias ciudadanas.

En este contexto, la visión del gobierno es la de consolidar, con apego estricto a las garantías individuales y a libertades políticas, un Estado en el cual se salvaguarde el territorio nacional se de cabal vigencia al estado de derecho se procure, eficaz y honestamente la justicia y se promueva el pleno goce de los derechos humanos, independientemente del género, condición social o étnica.

Existe la necesidad fundamental de que, como todo estado democrático moderno, el estado mexicano cuente con información para garantizar la seguridad nacional. El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen.

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representa la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas

Anteriormente el concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalla a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder.<sup>69</sup>

Por lo anterior, existe una doctrina de Seguridad Nacional que es el conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo, está compuesta por los principios de democracia entendiéndose a esta como el gobierno responsable ante ciudadanos representados por autoridades legítimamente elegidas; la soberanía que es el gobierno efectivo y autodeterminación del país; la integridad del patrimonio nacional que es la preservación del territorio y uso adecuado de recursos nacionales; el estado de derecho que es aquel cumplimiento de ordenamientos legales; el desarrollo que es el mejoramiento en los ámbitos de la vida nacional, así como la paz social que es la convivencia armoniosa y la ausencia de conflictos violentos.

Existen políticas de seguridad nacional que son los principios que definen el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación.

Tales políticas permiten racionalizar, administrar y regular la acción del Estado en materia de seguridad nacional, indicando parámetros básicos para la definición de estrategias, uso de recursos, implementación de medidas y ejecución de acciones.

“Las políticas de seguridad nacional de México son:

- **Integralidad:** adopción de un enfoque exhaustivo

<sup>69</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo del 2001.

- **Dinamismo:** cambio y adaptación constante.
- **Legalidad:** observancia de las leyes.
- **Legitimidad y supremacía del Estado:** justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales.
- **Participación democrática:** concurso de la sociedad en la procuración de su seguridad como nación.
- **Selectividad:** adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la seguridad nacional.

Asimismo se establece una agenda de inteligencia para la seguridad nacional la cual es una relación de asuntos sobre los que se investiga, procesa y difunde información. Algunos de los asuntos que componen la agenda de inteligencia para la seguridad nacional de México son:

- **Narcotráfico**
- **Grupos subversivos y organizaciones afines**
- **Crimen organizado**
- **Inestabilidad regional**
- **Demografía**
- **Energía**
- **Ecología**
- **Inseguridad pública**
- **Corrupción**
- **Terrorismo internacional**

- Proliferación armamentista
- Ingovernabilidad
- Estabilidad económica
- Desigualdad social
- Salud
- Desarrollo equilibrado
- Alimentación
- Educación.<sup>70</sup>

En la Ciudad de México se encuentra establecido el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que es el servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México.

Como entidad del Estado mexicano, el CISEN es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito al Secretario de Gobernación.

Como puede analizarse, la agencia de inteligencia atiende a problemas nacionales que impactan en la seguridad pública, de ahí la gran importancia de la actuación eficiente y eficaz de la policía, cuya función repercutirá en preservar la seguridad nacional. Es indudable que la delincuencia organizada y fenómenos como el narcotráfico, el lavado de dinero, el secuestro, entre otros, ponen en riesgo la seguridad nacional.

---

<sup>70</sup> Fuente: Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Por otra parte, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases de organización de las entidades públicas con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el desempeño de las atribuciones que la propia Constitución y las leyes señalan. Asimismo, prevé una ley orgánica que distribuirá los asuntos administrativos de la federación entre las secretarías de Estado; esa es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que determina, entre otros aspectos, la creación y competencia de las Secretarías de Estado y de los departamentos administrativos. El artículo 26 de la citada ley señala la creación de la Secretaría de Gobernación; el 27, los asuntos que son de su competencia, entre los cuales se encuentra el establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que las Secretarías de Estado y departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y que tendrán atribuciones específicas para resolver sobre el ámbito que se determine en cada caso. Lo anterior permite sustentar la naturaleza administrativa del CISEN como órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Del artículo 18 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deriva el fundamento para que el Presidente de la República expida el Reglamento Interior de cada Secretaría, con base en dicha facultad, fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1989, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual fue creado como tal el CISEN.

El citado reglamento fue abrogado el 31 de agosto de 1998 mediante un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. El artículo 33 establece las

atribuciones del CISEN como órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa adscrito directamente al titular de la dependencia. El artículo 34 del mismo reglamento indica que su presupuesto y los lineamientos para su ejercicio están sujetos a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expide para las unidades de gasto autónomo. Añade que el CISEN elaborará su propio proyecto de presupuesto y que los recursos que le sean autorizados no podrán ser objeto de transferencia a ninguna otra unidad u órgano.

El 29 de enero de 1999 se publicó el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, en el que se establecen la misión y funciones del CISEN (artículo 1.9), la cual es establecer y operar un sistema de inteligencia para apoyar la toma de decisiones relacionadas con la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de los habitantes y la defensa del territorio.

Estas condiciones son necesarias para el desarrollo integral del país por lo que sus principios institucionales son, la identidad nacional, la legalidad, la neutralidad, la objetividad, establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país; recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional

Por lo tanto, el CISEN, es una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano y un importante soporte para la seguridad, la gobernabilidad y el estado de derecho.

Tenemos pues que, a partir de dicha reforma de 1994 en materia de Seguridad, se conceptualizó a la Seguridad Pública como una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; estableciendo además, los principios rectores de: coordinación y cooperación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, para presentar un frente común contra la delincuencia.

Es importante señalar las recientes declaraciones hechas por el Presidente de la República en materia de seguridad en el sentido de que se presentará al pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa para la creación de una nueva Ley General de Seguridad Pública, que entre otros puntos plantea la conformación de una Policía Nacional para transformar y modernizar las actuales corporaciones policíacas estatales y municipales, pero sin perder su dependencia directa de esos niveles de gobierno.

Asimismo, el senador mexiquense de Acción Nacional, Carlos Madrazo Limón, aseguró que el nuevo esquema policial que se propone permitirá coordinar las acciones policíacas en el combate a la delincuencia de una forma mucho más eficiente, pero al mismo tiempo sin que se violenten autonomías territoriales.

De lo que se trata, comentó es que las divisiones geográficas no inhiban las acciones y los operativos de búsqueda y combate a la inseguridad, cuando se requieren reacciones inmediatas, como en el caso de secuestros, robos e intentos de evasión de delincuentes.

Aseguró que el esquema podrá ser aplicable en cualquier entidad del país, pero al mismo tiempo manteniendo una uniformidad que permita crear una especie de Policía Nacional que actúe en forma coordinada cuando así se requiera. Indicó que la nueva ley, de ser aprobada, sustituirá a la actual ley de coordinación en

materia de seguridad que norma las actividades entre los estados y la Federación en este rubro.<sup>71</sup>

De lo anteriormente vertido, es menester manifestar que a nuestro parecer, si se llega a presentar y aprobar dicha ley, será una aberración ya que si bien es cierto que se quiere modificar el esquema de la seguridad nacional con esta propuesta, lo es también que si analizamos las actividades de la Policía Federal Preventiva, son las mismas que se pretenden proponer en esta iniciativa, por lo tanto, si en verdad se quiere modificar el plano de la seguridad nacional con esta propuesta, lo mejor sería que si ya se tiene una Policía con las mismas características se aprovechara para reasignarle funciones y en todo caso delimitar más y mejor sus actividades en cuanto al combate a la delincuencia y no seguir cayendo en el círculo vicioso de crear más corporaciones policíacas bajo el pretexto del mejoramiento en la seguridad nacional ya que en realidad esta no ha cambiado por lo que se debe en todo caso, reforzar y mejorar a la PFP poniendo mayor énfasis en su estructura administrativa y operativa lo que dará como resultado un mayor esfuerzo en sus actividades de servicio y prevención del delito.

### 5.3- PROPUESTA.

La Policía Federal Preventiva se integró con los recursos humanos, materiales, financieros y funciones de la Policía Federal de Caminos y parcialmente de la Policía Fiscal Federal y Policía Migratoria, bajo el mando, control y disciplina del Comisionado y con facultades adicionales en el campo de la investigación para la prevención, así como para el control y verificación de personas y mercancía a su entrada y salida del país o en tránsito en todo el territorio nacional, es posible tratar de coordinar a los demás cuerpos policíacos restantes para la colaboración con esta institución que, aunque teniendo bien delimitada sus funciones, se

<sup>71</sup> JUSTICIA Y SEGURIDAD. Periódico Reforma, Añ 099199.

pueden conjuntar en una sola institución y bajo un mismo nombre, disciplina y régimen de control, cada una con sus respectivas funciones integren sus recursos y haya una mejor distribución y control de estos previniendo la corrupción y la delincuencia que se ha creado dentro de estos órganos dando como resultado la mejor aplicación de sistemas de seguridad y el mejor combate a la delincuencia con una mejor organización.

Considero que es posible establecer una reforma a las leyes reglamentarias respectivas para poder estructurar esta organización y darle mayor firmeza, claridad, sustento y sobre todo mayor control en las actividades a realizar de esta así como sus respectivas facultades que en algunos casos serán delegadas a los diversos órganos de acuerdo a sus funciones, es muy importante la ampliación de facultades en materia de seguridad nacional.

La inminente creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual reubica las funciones de la Secretaría de Gobernación en los rubros de prevención y readaptación social, menores infractores, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Policía Federal Preventiva y el análisis político de información e inteligencia. Así se empezará a dar una reubicación de funciones para la seguridad pública, siempre y cuando se lleven a cabo por completo las reformas propuestas y sin lagunas en la aplicación de las respectivas leyes.

La Policía Federal Preventiva es un paso agigantado en la organización de la seguridad nacional. El diagnóstico de la seguridad nacional presenta una carencia fundamental por no contar con un cuerpo especializado en materia de prevención de delitos a nivel federal, es por eso que esta institución lleva a cabo la tarea de racionalizar los recursos técnicos y humanos que están dispersos permitiendo la integración y unificación del mando policiaco aprovechando lo positivo que se tiene de las policías de las cuales se conforma así como la facilitación al combate de la delincuencia y a la corrupción policiaca

Determinar de manera estricta y funcional las facultades de competencia de la Policía Federal Preventiva determinará un mejoramiento en las condiciones de prevención del delito a nivel nacional así como en la coordinación con las demás policías.

En el caso que nos ocupa, es posible establecer, sé de una mayor intervención a la Policía Federal Preventiva en la jurisdicción de todos los estados de la república y hasta en su caso llegar a establecer tratados internacionales con diversos países para la mayor prevención de los delitos así como la persecución de los delincuentes por su territorio claro está que con límites preestablecidos para no violar la soberanía de cada país además de la colaboración de estos en la captura del infractor.

En el caso del interior de la república que además de la ayuda de los órganos policíacos respectivos, esta no detenga sus planes establecidos para el cumplimiento y persecución de sus deberes. Lo anterior señalando que no se abusará de estas facultades de intervención dándose la prepotencia y corrupción así como el mal uso de facultades que la propia ley les confiera, sólo ampliar las facultades en materia de seguridad nacional y la prevención de los delitos.

## CONCLUSIONES.

1. Los señalamientos que a través de los años se han establecido en nuestras Constituciones, así como las reformas constitucionales del año de 1994 en materia de seguridad, las cuales llevan a la institucionalización de la Policía Federal Preventiva en el año de 1994, cumplen con el objetivo primordial del Gobierno Federal, tratando de satisfacer las demandas ciudadanas que se generan en esta materia desde hace más de 20 años.

2. La conformación orgánica, jurídica y funcional de la Policía Federal Preventiva, se encuentra sustentada y justificada de acuerdo al cuerpo normativo que la respalda y de acuerdo al nuevo estado de derecho que en nuestros días se está tratando de implementar en materia de seguridad pública.

3. En años recientes la inseguridad ha incrementado por la falta de decisión política y acción del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales con lo cual el ciudadano es el principal afectado por esta situación por lo tanto, la prevención del delito es importante ya que desarrollando este tipo de políticas de medidas específicas para la prevención y reducción del delito resulta ser más baja en costos que incrementar la fuerza policiaca, los tribunales y las cárceles, ya que en nuestros días se ha demostrado que las instituciones policiales no están suficientemente capacitadas para enfrentar la problemática delictiva del México moderno, así que se está tratando de que a través de Instituciones como la Policía Federal Preventiva se disminuya considerablemente el índice delictivo de acuerdo al mejoramiento de las estrategias y tácticas de combate

4. La preparación y carrera militar con que cuentan diversos integrantes de la Policía Federal Preventiva avalan los operativos y técnicas policiales que se están implementando para la prevención del delito así como el abatimiento a la

corrupción, dando como resultado un mejoramiento y reducción en dichos aspectos delictivos.

5. Es importante mencionar que los convenios de colaboración son un amplio paso en materia de seguridad, ya que a través de estos se lleva a cabo una coordinación con todas y cada una de las corporaciones policíacas existentes haciendo una combinación de elementos y estrategias aplicables al caso delictivo, lo cual inhibe la flagrante violación a los principales derechos establecidos por nuestra Constitución, no obstante lo anterior cabe señalar que a pesar de ello, hay malos elementos tanto administrativos como operativos que hacen que su ineptitud y corrupción se vea reflejada en la imperfecta e inútil aplicación en la prevención de la comisión de delitos y se tenga a las Instituciones encargadas de esta materia rebasadas por la delincuencia; sin embargo, lo cierto es que estos núcleos no perduran por encima de las Instituciones.

6. El servicio civil de carrera policial que se encuentra implantado en la Policía Federal Preventiva busca efficientar, profesionalizar, estabilizar laboralmente a sus integrantes así como motivarlos para erradicar la corrupción con la finalidad de llevar a cabo con más firmeza y conciencia la aplicación de los regímenes de seguridad a través de esta corporación que busca entre sus primordiales objetivos, la prevención del delito y por consiguiente la seguridad nacional.

7. El auxilio que la Policía Federal Preventiva presta a las diversas autoridades que se lo solicitan, da como resultado que esta aplique de manera concreta y eficiente sus atribuciones que le son conferidas por ley, aunado a lo anterior dicha Institución llega a ser en cierto momento el apoyo para aquellos casos en los que las propias autoridades locales no pueden controlar, así que se debe tener cuidado en la duplicidad de funciones aunque si bien es cierto que se tienen convenios de colaboración, en dado momento se puede perder el control y por lo tanto llegar a actos ilícitos.

8. Una vez analizado el concepto con el cual actúa la Policía Federal Preventiva, nos lleva a la conclusión que esta Institución es el comodín en materia de seguridad ya que está participando en todo el país en materia de seguridad, teniendo acceso en todas las entidades y a todos los sistemas policíacos, aunque siempre dentro de las normatividades y legalidades establecidas y respetando las principales garantías señaladas en nuestra Carta Magna por lo que sería factible que esta corporación tuviera mayor capacidad y facultad para la prevención del delito y el combate a la delincuencia.

9. La Seguridad Nacional ha estado avanzando cada día más con la participación de las diversas Instituciones como el CISEN o el Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual nos da la certeza de un control sobre los principales focos delictivos.

10. Como punto final, podemos decir que aun cuando el Gobierno Federal ha implementado nuevas estrategias para el control y prevención de la delincuencia, aun no se tiene bien cimentado un plan de ataque a la misma ya que se quiere crear cada vez más otros organismos policiales que analizándolos en su estructura y facultades tiene las mismas que le fueron otorgadas a la Policía Federal Preventiva a través de su ley fundamental, así que por lo tanto es mejor aprovechar a esta corporación para llevar a cabo la implementación de planes y programas encaminados a una mejor seguridad y prevención del delito, porque al fin y al cabo con más policías no es como necesariamente debe combatirse la delincuencia, pues hay que atacar los orígenes de la misma.

## APÉNDICE I.

### PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES EN MATERIA DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

#### LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

##### "DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL.

**ARTICULO 13.** El servicio de carrera de la Policía Federal Preventiva se regirá por las normas siguientes:

- I. La Policía Federal Preventiva deberá consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública antes de que autorice su ingreso a la institución;
- II. En la Policía Federal Preventiva sólo permanecerán aquellos integrantes que cursen y aprueben los programas de formación y actualización;
- III. Los méritos de los miembros de la institución serán evaluados pro una instancia colegiada, encargada de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución,
- IV. El reglamento establecerá los criterios para la promoción de los miembros de la Policía Federal Preventiva que deberán ser, al menos, los resultados obtenidos en los programas de formación y actualización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y liderazgo,
- V. El reglamento establecerá un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva, y

- VI. Las sanciones de amonestación, suspensión, remoción o cese que se apliquen a los miembros de la Policía Federal Preventiva, así como el procedimiento para su determinación, estarán contenidas en el reglamento, el cual establecerá que las mismas serán juzgadas y aplicadas por una instancia colegida, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución. En el procedimiento de aplicación de sanciones se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.

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

**ARTICULO 14.** Para ingresar o permanecer en la Policía Federal Preventiva se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable, pro delito doloso, ni estar sujeto al proceso penal;
- III. Acreditar que ha concluido, pro lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente;
- IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica;
- V. Contar con los requisitos de edad y perfil físico, médico y de personalidad que el reglamento establezca;
- VI. Abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo y someterse a o s exámenes periódicos que determine el Comisionado para comprobar el no uso de este tipo de sustancias;
- VII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

VIII. Cumplir con los deberes establecidos en el artículo 12 de esta Ley.

**ARTICULO 15.** Los miembros de la Policía Federal Preventiva que dejen de cumplir con cualquiera de los requisitos de ingreso o de permanencia señalados en esta Ley, serán removidos de su cargo y dejarán de prestar sus servicios en la Institución policial.<sup>72</sup>

## REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

**Artículo 1.-** El presente reglamento tiene por objeto establecer la estructura orgánica, las relaciones jerárquicas, las funciones y atribuciones de las unidades administrativas, los principios normativos de disciplina, prestaciones, estímulos y recompensas, así como regular las funciones y procedimientos de los órganos colegiados de la Policía Federal Preventiva, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

### TÍTULO TERCERO

#### DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL

##### CAPÍTULO PRIMERO

##### DISPOSICIONES GENERALES

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

**Artículo 50.-** La ejecución de las actividades a que se refiere el artículo anterior, comprenderá a los integrantes de la Institución en los términos de la Ley, el presente reglamento, el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás disposiciones legales aplicables.

<sup>72</sup> LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA Diario Oficial de la Federación 4 de Enero de 1999

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

- I. Garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes;
- II. Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de la Institución;
- III. Fomentar la vocación de servicio mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional de los integrantes, y
- IV. Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes, para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.

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

De igual forma, dicho manual establecerá la edad, y los perfiles físico, médico y de personalidad de quienes deseen ingresar a los Centros antes mencionados, los que deberán adecuarse a las actividades que habrán de ser desarrolladas en el desempeño de su servicio en la Institución.

**Artículo 53.-** Quienes como resultado del proceso de reclutamiento ingresen al Instituto serán considerados aspirantes, y se clasificarán en:

- I. Cadetes, quienes estén realizando el curso de formación inicial o básica en el Centro de Formación Policial, y
- II. Alumnos, los que estén realizando el curso de formación inicial o básica en el Centro de Capacitación Policial.

**Artículo 54.-** Todos los aspirantes se sujetarán a las disposiciones aplicables al régimen interno de cada uno de sus centros de estudios.

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

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

**Artículo 56.-** La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, conocerá y resolverá sobre el ingreso de los aspirantes a la Institución. Acordado favorablemente dicho ingreso, el Comisionado expedirá los nombramientos o constancias de grado correspondientes.

**Artículo 57.-** Los requisitos de edad, perfiles médicos, físicos y de personalidad para el ingreso a la Institución, serán establecidos y regulados en el manual respectivo.

**Artículo 58.-** Para permanecer en la Institución, los integrantes deberán cumplir los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley, los relativos del presente reglamento y del Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial.

**Artículo 59.-** Para satisfacer las expectativas de desarrollo profesional de los integrantes, el sistema integral del servicio civil de carrera policial fomentará la vocación de servicio mediante el sistema de promociones y la permanencia en la Institución.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la permanencia en la institución concluirá si concurren los siguientes factores:

- I. Si un integrante de la institución hubiera sido convocado a cinco procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;
- II. Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con la siguiente tabla:
  - A. Escala Básica, 45 años;
  - B. Suboficial, 46 años;
  - C. Oficial, 49 años;
  - D. Subinspector, 51 años;
  - E. Inspector, 53 años;
  - F. Inspector Jefe, 55 años;
  - G. Inspector General, 58 años;
  - H. Comisario, 60 años;
  - I. Comisario Jefe, 63 años, y
  - J. Comisario General, 65 años, y
- III. Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial para mantener su permanencia.

**Artículo 60.-** Para los integrantes de la Institución que no se encuentren contemplados en la hipótesis prevista en el artículo anterior, su relación jurídica con la Institución concluirá al alcanzar las edades mencionadas en la fracción II del citado artículo, sin embargo, podrán gozar de los siguientes beneficios:

- I. Los integrantes de las divisiones que hayan cumplido las edades de retiro antes mencionadas, podrán ser reubicados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial en otras áreas de los servicios de la propia Institución,
- II. Los integrantes de los servicios podrán permanecer en la Institución 10 años más después de cumplir las edades de retiro, de conformidad con el dictamen favorable que para tal efecto emita la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de acuerdo con la normatividad aplicable.

**Artículo 61.-** La promoción es el acto mediante el cual la superioridad otorga a los integrantes de la Institución, el grado inmediato superior al que ostenten, dentro del orden jerárquico previsto en el presente reglamento.

**Artículo 62.-** Las promociones sólo podrán conferirse cuando exista una vacante para la categoría jerárquica superior inmediata correspondiente a su escalafón.

**Artículo 63.-** Al personal que sea promovido, le será ratificada su nueva categoría jerárquica mediante la expedición de la constancia de grado correspondiente.

**Artículo 64.-** En el caso de que un integrante de los servicios llegue al grado tope, recibirá por cada seis años de servicio activo, la remuneración correspondiente al grado jerárquico inmediato superior.

**Artículo 65.-** Los requisitos para que los miembros de la Institución puedan participar en los procesos de promoción, serán los siguientes:

- I. Estar en servicio activo, y no encontrarse comisionado o gozando de licencia;
- II. Presentar la documentación requerida para ello, conforme al procedimiento y plazo establecidos en la convocatoria;
- III. Contar con los requisitos de antigüedad en el grado y en el servicio, que establezca el manual correspondiente;
- IV. Acumular el número de créditos requeridos en el manual respectivo para cada grado en la escala jerárquica de la Institución y que hayan sido reconocidos por el Instituto;
- V. Haber observado buena conducta;
- VI. Aprobar los exámenes que se señalen en la convocatoria;
- VII. Observar los deberes previstos en el artículo 12 de la Ley y en el presente reglamento, y
- VIII. Los demás que se señalen en la convocatoria respectiva.

**Artículo 66.-** Podrán otorgarse promociones por mérito especial, a quienes se destaquen en el servicio por actos de reconocido valor o por extraordinarios méritos durante el desarrollo de funciones. En todo caso, deberá considerarse lo siguiente:

- I. Que el acto hubiere salvado vidas humanas con riesgo de la propia, o
- II. Que el acto salve bienes de la nación, con riesgo de su vida.

**Artículo 67.-** El personal que sea promovido por mérito especial deberá cumplir los cursos, capacitaciones y especializaciones en el Centro de Estudios Superiores Policiales del Instituto que señale el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial para la categoría jerárquica a la que hubiere sido promovido. Si no cumple con este requisito no podrá obtener posteriores promociones.

**Artículo 68.-** Se considera escalafón a la relación que contiene a todos los integrantes de la Institución, y los ordena en forma descendente de acuerdo a su categoría, jerarquía, división, servicio, antigüedad y demás elementos pertinentes.

**Artículo 69.-** La antigüedad se clasificará y computará para cada integrante de la Institución, en la siguiente forma:

- I. Antigüedad en el servicio, a partir de la fecha de su ingreso a la Institución;  
y
- II. Antigüedad en el grado, a partir de la fecha señalada en la constancia o patente de grado correspondiente.

La antigüedad, en ambos casos, contará hasta el momento en que esta calidad deba determinarse para los efectos del sistema integral del servicio civil de carrera policial.

**Artículo 70.-** Para el caso de que exista concurrencia sobre derechos escalafonarios relativa a la misma fecha de ascenso y categoría jerárquica, se considerará preferentemente al que acredite mayor tiempo de servicio en el grado anterior; si es igual, al que tenga mayor antigüedad en el servicio, y si también fuere igual, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia.

**Artículo 71.-** La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial podrá, por necesidades del servicio, determinar el cambio de los integrantes de una división a otra; de una división a un servicio; de un servicio a otro, y de un servicio a una división, sin perjuicio de los derechos escalafonarios que correspondan.

Cuando los cambios a que se refiere el párrafo anterior sean solicitados por los integrantes y la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial los acuerde

favorablemente, se asignará el último lugar en el escalafón y categoría jerárquica que les corresponda.

**Artículo 72.-** El régimen de estímulos de la Institución comprende las recompensas, condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos y citaciones, por medio de los cuales la Institución reconoce y promueve la actuación heroica, valiente, ejemplar, sobresaliente, y demás actos meritorios de sus integrantes.

**Artículo 73.-** Recompensa es la remuneración de carácter económico, que se otorga dependiendo de las asignaciones presupuestarias para alentar e incentivar la conducta del personal, creando conciencia de que el esfuerzo y el sacrificio son honrados y reconocidos por la Nación y la Institución.

**Artículo 74.-** Condecoración, es la presea o joya que galardona un acto o hechos específicos del personal o unidades administrativas de la Institución.

Las condecoraciones que se otorgarán al personal en activo de la Institución serán las siguientes:

- I. Mérito Policiaco,
- II. Mérito Cívico,
- III. Mérito Social,
- IV. Mérito Ejemplar,
- V. Mérito Tecnológico,
- VI. Mérito Facultativo,
- VII. Mérito Docente, y
- VIII. Mérito Deportivo.

**Artículo 75.-** Mención Honorífica, es la presea o joya que se otorga al personal o a las unidades administrativas de la Institución por acciones sobresalientes o de relevancia, no consideradas para el otorgamiento de condecoraciones.

**Artículo 76.-** Distintivo, es la divisa o insignia con que la Institución reconoce al personal que se destaque por actuación sobresaliente en el cumplimiento del servicio, disciplina o desempeño académico.

**Artículo 77.-** Citación, consiste en el reconocimiento verbal y escrito al personal de la Institución, por haber realizado un hecho relevante, pero que no amerite o esté considerado para el otorgamiento de los estímulos referidos anteriormente.

**Artículo 78.-** Para ocupar un grado dentro de la Institución, se deberán reunir los requisitos establecidos en la Ley, el presente reglamento, los manuales de Procedimientos Disciplinarios de la Institución y de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás ordenamientos aplicables.

**Artículo 79.-** Cuando la Institución no cuente con personal que ostente la jerarquía necesaria para ocupar algún cargo, el Comisionado podrá:

- I. Nombrar a personal de la Institución que ostente un grado inmediato inferior, o
- II. Designar a cualquier persona que sin pertenecer al Servicio Civil de Carrera Policial tenga la experiencia, capacidad y profesionalismo para desempeñar dicho cargo.

En este último caso, el Comisionado le asignará el grado mínimo correspondiente al cargo que vaya a ocupar.

### **Sección Primera**

#### **De la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial**

**Artículo 80.-** La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial es el órgano colegiado a que se refiere la fracción III del artículo 13 de la Ley, y estará

encargado de aplicar las disposiciones relativas al Servicio Civil de Carrera Policial.

**Artículo 81.-** Entre las funciones de dicha Comisión están las siguientes:

- I. Aprobar los lineamientos, mecanismos, y procedimientos para regular los procesos de reclutamiento, selección, permanencia y promoción;
- II. Evaluar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos;
- III. Verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes;
- IV. Aprobar los lineamientos, mecanismos y procedimientos para el otorgamiento de estímulos a los integrantes;
- V. Resolver, de acuerdo a las necesidades y disponibilidades presupuestales de la Institución, la reubicación de los integrantes;
- VI. Proponer las reformas necesarias a los ordenamientos jurídicos que regulan el servicio civil de carrera policial;
- VII. Conocer y resolver sobre el otorgamiento de constancias de grado y estímulos a los integrantes, de conformidad con el manual respectivo;
- VIII. Proponer e instrumentar los sistemas de desarrollo integral y planeación de carrera del personal de la Institución;
- IX. Conocer y resolver las controversias que se susciten en materia de servicio civil de carrera policial;
- X. Informar al Consejo Directivo del Alto Mando, aquellos aspectos del servicio civil de carrera policial que por su importancia lo requieran;
- XI. Establecer los comités del servicio civil de carrera policial que sean necesarios, de acuerdo al tema o actividad a desarrollar, supervisando su actuación;
- XII. Resolver sobre los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte o jubilación de los integrantes, así como por

el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley, el presente reglamento y el manual correspondiente, y

XIII. Las demás que le señalen las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 82.-** La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, estará integrada de la siguiente forma:

- I. Un Presidente, que será el Comisionado;
- II. Un Secretario Ejecutivo, que será el Jefe de Estado Mayor;
- III. Un Secretario Técnico, que será el Coordinador de Administración y Servicios;
- IV. Ocho vocales que serán los titulares de la Coordinación de Inteligencia para la Prevención, la Coordinación de Seguridad Regional, la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, del Instituto Profesional, de la Unidad de Desarrollo, de Servicios Técnicos, de Transportes Aéreos, y de Asuntos Jurídicos.

Los integrantes de la Comisión podrán designar representantes, quienes deberán tener como mínimo el grado de Inspector Jefe o Inspector. El sentido de los votos emitidos por los integrantes de esta Comisión será secreto.

**Artículo 83.-** El Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial establecerá:

- I. Los requisitos específicos relativos a cada una de las actividades que integran el sistema integral del servicio civil de carrera policial;
- II. Los procedimientos que instrumentarán la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y sus comités;
- III. La creación y funcionamiento de los grupos de trabajo que se requieran para realizar tareas específicas relacionadas con sus facultades;

- IV. Las edades, los perfiles físico, médico y de personalidad de quienes deseen ingresar a los Centros de Formación y Capacitación Policial del Instituto;
- V. Las edades, los perfiles físico, médico y de personalidad para el ingreso y la permanencia de los integrantes;
- VI. Los elementos del escalafón y la forma en que serán considerados para las promociones;
- VII. Los requisitos, la forma y términos del otorgamiento de cualquier estímulo, y
- VIII. Los procedimientos relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación, o incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA. Diario Oficial de la Federación. 26 de abril del 2000.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel.

Derecho Administrativo especial. Vol. I.

Edit. Porrúa, Méx. 1998, 3ª ed.

2. ACOSTA ROMERO, Miguel.

Teoría General del Derecho Administrativo.

Edit. Porrúa, México, 1986.

3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio.

Las Garantías Individuales.

Edit. Porrúa, Méx. 1998, 30ª ed.

4. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

La implementación de las políticas.

Edit. Porrúa, Méx. 1998, 3ª ed.

5. CANASI, José.

Derecho administrativo. Vol. IV, parte especial.

Edit. Delma, Buenos Aires, 1976.

6. CAVALLAS ROJAS, Antonio.

Geopolítica y Seguridad Nacional en América.

Dirección General Pública, Coordinación de Humanidades., UNAM, 1979.

7. CAVALLAS ROJAS, Antonio.

La Doctrina de la Seguridad Nacional.

Dirección General Pública, Coordinación de Humanidades., UNAM, 1979.

8. FIORINI, Bartolomé A.

Poder de policía.

Edit. Alfa, Buenos Aires Argentina, 1945.

9. GALINDO CAMACHO, Miguel.

Derecho Administrativo, tomo II.

Edit. Porrúa, México, 1998, 2ª ed.

10. GARCÍA PELAYO, Miguel.

Derecho constitucional comparado.

Edit. Porrúa, México, 1999.

11. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.

Derecho Penal.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, colección Introducción al Estudio del Derecho Mexicano, UNAM, México, 1983.

12. GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel y otros.

Seguridad Pública en México.

Edit. UNAM, México, 1994.

13. IÑIGO, Alejandro.

Bitácora de un policía.

(1500-1982) Departamento del Distrito Federal.

14. MACEDO, Miguel S.

Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano.

Edit. Cultura, México. 1931.

15. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.

Derecho Administrativos, tomo II.

Edit. Porrúa, México 1999, 1ª ed.

16. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.

Policia Nacional Investigadora del Delito.

Edit. Porrúa, México, 1999.

17. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.

Seguridad Pública Nacional.

Edit. Porrúa, México, 1996.

18. MAYER. J. P.

Trayectoria del pensamiento político.

Edit. Porrúa, México, 1941.

19. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio.

El Derecho Precolonial.

Enciclopedia Ilustrada Mexicana, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM,  
1990, 2ª ed.

20. MORENO GONZÁLEZ, Rafael.

Reflexiones de un Criminalista.

Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales. No. 24, 1966.

21. LEEMANS, A. F.

Como reformar la Administración Pública.

Fondo de Cultura Económica. 1999, México.

22. NACIF MINA, Jorge.

La policía en la historia de la ciudad de México.

México Desarrollo Social, Sociocultur, Departamento del D.F, 1986.

23. NISHIWAKY, Murakamy.

La estrategia de la creación.

Editorial Panorama, México, 1998.

24. OBREGÓN ESQUIVEL, T.

Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano, tomo I.

Edit. Polis, México, 1973.

25. OLIVERA TORO, Jorge.

Manual de Derecho Administrativo.

Edit. Porrúa, México, 1967.

26. PFIFFNER, Sherwood.

Organización administrativa.

Edit. Hermanos Herrero, México, 1999.

27. SALINAS, Alberto.

La reforma administrativa.

Fondo de Cultura Económica, México 1999.

28. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso.

2º curso de Derecho Administrativo.

Edit. Porrúa, México, 1998, 3ª ed.

29. SERRA ROJAS, Andrés.

Derecho Administrativo.

Edit. Porrúa, México, 1999, 1ª ed.

30. SEXTON, William.

Teorías de la Organización.

Edit. Trillas, México, 1999.

31. SUBIRATS, Joan.

Análisis de las Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración.

Edit. Ministerios para las Administraciones Públicas-INAP.

32. TENA RAMÍREZ, Felipe.

Leyes Fundamentales de México.

Edit. Porrúa, México, 1999.

33. TENA RAMÍREZ, Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano.

Edit. Porrúa, México, 1996.

34. TORO, Alfonso.

Compendio de Historia de México.

Edit. Patria, México. 1979, 19ª ed.

35. VELEZ QUERO, Silvia Elena.

El concepto de Seguridad Nacional y su diverso contenido en México y E.U.A.

México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1989.

36. YEHEZKEL, Dror.

La capacidad de gobernar.

Edit. Porrúa, México, 1999.

## LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
4. Ley de Seguridad Pública.
5. Ley de Participación Ciudadana.
6. Ley de la Policía Federal Preventiva.
7. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
8. Reglamento de la Policía Federal Preventiva.
9. Reglamento de la Policía Federal de Caminos.

## PLANES Y PROGRAMAS.

1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

## DICCIONARIOS.

1. DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael.

Diccionario de Derecho.

Edit. Porrúa. México, 1997.

2. JACKSON. W.M.

Diccionario Léxico Hispano tomo II.

Edit. W.M.Jackson, Inc. México, 1983.

3. PRATT FAIRCHILD, Henry.

Diccionario de Sociología.

Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.