



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ARAGON

"LA FUNCION PRIMORDIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SALVADOR GARCIA BECERRIL

ASESOR: LIC. RAUL ESPINOZA.

MEXICO

2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADEZCO A DIOS, POR
HABERME PERMITIDO LA
VIDA Y VER REALIZADO
EL PRESENTE TRABAJO,
LO OFREZCO COMO PRUEBA
DE QUE SIEMPRE TE LLEVO
EN MI CORAZÓN.

A MI MADRE: SRA. BERTHA BECERRIL
DE GARCÍA, COMO UN REGALO PÓSTUMO.
POR DARMÉ LA VIDA, Y VELAR POR MÍ
Y QUIEN CON SU APOYO ME IMPULSÓ A
CONCLUIR UNA CARRERA PROFESIONAL
PARA QUEDÁRMELA COMO UNA HERENCIA
DE SU GRAN AMOR.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SIN LA GUÍA Y DIRECCIÓN INVALUABLE
DE MI ASESOR EL LIC. RAÚL ESPINOZA,
EL PRESENTE TRABAJO NO SERÍA UNA
REALIDAD. MI ETERNA GRATITUD A TAN
HONROSA DISTINCIÓN.

A MI ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES, "CAMPUS ARAGÓN" POR
HABERME ABIERTO SUS PUERTAS A LA
ENSEÑANZA PROFESIONAL, A MIS MAESTROS
DE QUIEN CON SU VALIOSA GUÍA ME ENSEÑARON
A AMAR LA PROFESIÓN DE ABOGADO. MI ETERNA
GRATITUD.

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS.
POR SU COMPRENSIÓN Y APOYO
INCONDICIONAL EN LOS MOMENTOS
CRÍTICOS DE MI VIDA Y QUE ME
PERMITIERON CON SU ESTIMULO
ENFRENTAR.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MI PADRE EL SR. JOSÉ GARCÍA GALVÁN,
POR SU APOYO Y DE QUIEN SIEMPRE HE
RECIBIDO CONSEJO Y EJEMPLOS,
TE AGRADEZCO QUE ME HAYAS ENSEÑADO
A ENFRENTAR LA VIDA.

A MI ESPOSA ANA MARÍA,
GRACIAS POR EL AMOR QUE
ME HAS PROFESADO Y QUIEN
A PESAR DE MIS MÚLTIPLES
DEFECTOS, CON AMOR Y
PACIENCIA HAS SABIDO
COMPRENDERME Y GUIARME
POR EL DIFÍCIL CAMINO DE LA VIDA,
ASÍ POR HABERME DADO EL REGALO
MÁS GRANDE DE MI VIDA:
MIS HIJOS KAREN E ISRAEL,
POR TODO ELLO Y MUCHO MÁS.
GRACIAS.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS HIJOS: KAREN DENNIS E
ISRAEL SALVADOR. QUE COMO
RAYO DE LUZ ILUMINAN MI VIDA,
Y MISMA QUE ME DA FUERZA PARA
CONTINUAR SUPERÁNDOME Y SER
CADA DÍA MEJOR, QUIERO DECIRLES
QUE A PESAR DE SU CORTA EDAD
LA MISMA YA HA EMPEZADO SU
PEREGRINAR POR EL ARDUO CAMINO
DE LA VIDA, POR ELLO LES DEDICO
ESTA TESIS, PARA QUE AL SABER
QUE CAMINO TOMAR ESCOJAN EL
ÚNICO VIABLE, EL DEL ESTUDIO.

A MIS HERMANOS: JOSÉ LUIS, GUADALUPE
BEATRIZ, MIGUEL ÁNGEL, JUAN JOSÉ, JORGE,
MARÍA EUGENIA(+), JOSÉ, ARTURO, JUANITA,
BERTHA OLIMPIA E IRMA PATRICIA. PARA
USTEDES QUE HAN ESTADO SIEMPRE CONMIGO
EN MIS PENSAMIENTOS Y MI CORAZÓN EN ESTE
LARGO CAMINO, INFUNDIÉNDOME FE Y VALOR
PARA CONTINUAR.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**"LA FUNCIÓN PRIMORDIAL DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL EN EL SISTEMA NACIONAL
DE SEGURIDAD PÚBLICA"**

I N D I C E

INTRODUCCIÓN - - - - -

CAPÍTULO I

| | |
|--------------------------------------------------------|-----------|
| ASPECTO GENERAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA- - - | 6 |
| 1.1.- MARCO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA-7 | |
| 1.1.1.- ÉPOCA PRECORTESIANA - - - - - | 7 |
| 1.1.2.- ÉPOCA DE LA COLONIA - - - - - | 10 |
| 1.1.3.- ÉPOCA INDEPENDIENTE - - - - - | 13 |
| 1.1.4.- ÉPOCA CONTEMPORÁNEA - - - - - | 19 |
| 1.2.- CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA - - - - - | 20 |
| 1.2.1.- FUNCIÓN DE POLICÍA - - - - - | 23 |
| 1.2.2.- FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA - - - - - | 28 |

CAPÍTULO II

**MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN
MÉXICO - - - - - 34**

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.- ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL - - - - - | 36 |
| 2.2.- ARTÍCULO 32 TERCER PÁRRAFO - - - - - | 40 |
| 2.3.- ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIII CONSTITUCIONAL - - - - - | 41 |
| 2.4.- ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCIONES II, III INCISO h) Y FRACCIÓN VII - - - - - | 42 |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

| | | |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.5.- | ARTÍCULO 122 APARTADO "C", BASE QUINTA "E" CONSTITUCIONAL - - - - - | 46 |
| 2.6.- | ARTÍCULO 122 APARTADO "E", BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO I) CONSTITUCIONAL- - - | 48 |
| 2.7.- | ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL APARTADO "B", FRACCIÓN XII PÁRRAFO TERCERO - - - - - | 50 |
| 2.8.- | ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL, PRIMER PÁRRAFO - - - - - | 52 |
| 2.9.- | LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ARTÍCULO 30 BIS - - - - - | 53 |
| 2.10.- | LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA - - - - - | 59 |

CAPÍTULO III

EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA- - 70

| | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1.- | EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA - - - - - | 74 |
| 3.2.- | LAS CONFERENCIAS - - - - - | 79 |
| 3.3.- | LOS CONSEJOS LOCALES, REGIONALES Y MUNICIPALES - - - - - | 83 |
| 3.4.- | LINEAMIENTOS QUE HOMOLOGAN LA ACTUACIÓN DE INTEGRANTES DE LAS CORPORACIONES POLICIALES - - - - - | 86 |
| 3.5.- | LA CARRERA POLICIAL - - - - - | 88 |
| 3.6.- | ATENCIÓN A LA POBLACIÓN - - - - - | 90 |
| 3.7.- | LA INFORMACIÓN NACIONAL SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA - - - - - | 93 |
| 3.8.- | LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD - - - | 96 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

PROBLEMAS DOGMÁTICOS DEL SISTEMA Y DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PÚBLICA

| | | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1.- | CONCEPTO DE NATURALEZA JURÍDICA - - - - - | 108 |
| 4.2.- | CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN - - - - - | 109 |
| 4.3.- | FIGURA JURÍDICA DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL - - - - - | 117 |
| 4.4.- | FIGURA JURÍDICA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL - - - - - | 117 |
| | CONCLUSIONES - - - - - | 120 |
| | BIBLIOGRAFÍA - - - - - | 124 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

La conciencia de que nuestra nación se encuentra inmersa en la nueva dinámica con que se comportan las sociedades modernas en un mundo de transformación convulsionado en complejos procesos y dependiendo fundamentalmente de su capacidad para desarrollar, enriquecer y consolidar las instituciones que dan sustento al estado nacional y que deben permitir la convivencia civilizada y constructiva, palpa que no han sido suficientes para obtener las respuestas más oportunas y eficaces a los problemas derivados de un cambio tan trascendente como el que actualmente vive el país.

En el estado de derecho en el que se encuentra inmerso nuestro país, cobra trascendental importancia la nueva dinámica con que se comportan las sociedades modernas muchas veces demandantes y participativas que en el pasado cercano, exige visiones creativas ante problemas añejos como el de la seguridad pública.

Como es del conocimiento general a lo largo y ancho del país, los mexicanos hemos expresado nuestra preocupación por la creciente inseguridad pública a que nos enfrentamos en la vida cotidiana, a diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad pública, que afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y que no en pocas ocasiones lesionan irreparablemente la integridad e incluso la vida de muchos mexicanos, cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el estado de derecho.

Otro aspecto fundamental que se debe de considerar y que es motivo de nuestro trabajo de investigación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

receptonal es sin lugar a duda la franca desconfianza de la población hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública. En muchos casos, es evidente un desempeño policial falto de método, técnica, ética, honradez y compromiso.

El presente trabajo de tesis, está encaminado analizar los alcances en el ámbito de la seguridad pública, lo que nos ha permitido apreciar que es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Por otro lado, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que adoptar medidas de prevención.

Es pues, la seguridad pública uno de los puntos neurálgicos que exigen corresponsabilidad y compromiso y, en este sentido, tenemos cada uno, como prioridad, que conservar el equilibrio entre el orden social y la libertad individual, permitiendo que la tarea de seguridad se convierta en un canal de comunicación entre el gobierno y la sociedad.

Por otra parte, es conveniente apuntar que la sociedad al percibir el incremento de la inseguridad y su relación con las ineficaces desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, ha optado por alejarse de las mismas por desconfianza o por temor.

Sin embargo, esto no podría llevarse a cabo fuera de un contexto de legalidad, de respeto a las garantías constitucionales y de consenso social, pues se correría el riesgo de vulnerar la propia legitimidad del estado.

A lo largo del presente trabajo, trataremos de explicar que paralelamente al aumento de la violencia y estrechamente relacionada con ella, se ha desarrollado una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.-

delincuencia cada vez más organizada que ha dado lugar al incremento del tráfico de armas, asaltos bancarios, narco tráfico, secuestros entre otros delitos.

Como bien sabemos el tráfico de drogas y los delitos conexos, constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad, consideramos que combatirlos debe constituir una prioridad nacional por su potencialidad desintegradora. Combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas que se emprenden a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública sin dilación y litubeos.

Por tanto, fue necesario reformar los marcos jurídicos, a partir de nuestra Carta Magna, en que se desenvuelve la tarea de seguridad pública, para dotarla de fuerza ética y jurídica que, al tiempo que salvaguarda la integridad de las personas y sus bienes, permite construir una relación más armónica con la sociedad, teniendo como resultado la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es importante señalar, por otra parte, que uno de los atentados más graves contra el estado de derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente, se deben a la impunidad del ámbito penal. La comisión frecuente de delitos, su deficiente investigación, los defectos en la integración de las averiguaciones, la ineficacia para detener a los responsables, la falta de un adecuado seguimiento de los procesos judiciales, el rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la convivencia entre los delincuentes y algunas autoridades que tiene la misión de aplicar las leyes, son problemas característicos que el ciudadano afronta con frecuencia en la procuración y administración de justicia penal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III.-

· En ocasiones es la falta de personal o su deficiente capacitación, lo que auspicia la impunidad; en otras, la poca claridad de las normas penales lo que impide que quienes tienen un cargo la persecución y la sanción de los delitos actúen pronta y expeditamente.

Otro grave problema que ha generado una indignación creciente, es la corrupción en muchas de las esferas de la administración pública, toda vez que la corrupción daña la relación entre gobernantes y gobernados al generar justificada irritación y cuando se asocia a la impunidad mina la confianza de la población en sus instituciones.

Por lo antes expuesto, consideramos que es necesario destacar entre otros aspectos, en el presente trabajo de tesis, que la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, responsable de la coordinación y los procedimientos para regular la formación, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales, los sistemas disciplinarios y los estímulos y recompensas de dicho personal, deberá entenderse como una nueva función del estado que la sociedad demanda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I

ASPECTO GENERAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

1.1. MARCO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

1.1.1. ÉPOCA PRECORTESIANA.

1.1.2. ÉPOCA DE LA COLONIA.

1.1.3. ÉPOCA INDEPENDIENTE.

1.1.4. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

1.2. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

1.2.1. FUNCIÓN DE POLICÍA.

1.2.2. FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA.

TEMAS CON
FALLA DE ORIGEN

ASPECTO GENERAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA

Si partimos de la idea que la Seguridad Pública en términos generales, es el sentimiento o sensación de bienestar que se necesita para vivir, para pensar, hablar, trabajar y producir los salisafactores que demanda la sociedad moderna, esa sensación debe comprender también, no sólo los ingredientes que atañen a la persona física, sino también, todo lo que se refiere al espíritu y moral.

El ciudadano actual, el ciudadano de siempre, sigue anhelando esa sensación de bienestar que lo haga sentirse y estar seguro de sí mismo, cada día, cada semana, siempre.

Uno de los reclamos más firmes de la sociedad actual es, sin duda, el de tener una adecuada Seguridad Pública, mediante los órganos competentes como lo es un cuerpo policiaco honesto e imparcial en el cumplimiento de sus obligaciones. Demanda del todo justa, pues en los cuerpos de seguridad se deposita la confianza ciudadana de manera tácita, desde el momento en que se les otorga la atribución para ser depositarios y ejecutantes de la seguridad pública.

Así las cosas, la confianza aparece como una de las condicionantes indispensables para que esa atribución se lleve a cabo bajo las reglas del respeto y de la armonía, tan necesaria dentro de la vida en sociedad.

Por otro lado cabe señalar que, la demanda ciudadana sobre la seguridad jurídica, ampara también el justo deseo del trato humanitario a quienes, por una u otra razón, han caído en el laberinto de la delincuencia, y si el fin perseguido es la readaptación social, humana, psicológica y laboral del delincuente, no deben existir acciones por parte de la autoridad que vayan en contra o lesionen esa posibilidad humana de reintegrarlo a la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior nos lleva a la idea de que nadie tiene derecho a destruir lo que no ha construido, y la vida humana de cada uno de nosotros es una obra hecha, pero siempre perfectible, si la violación a las normas es delito, no menos culpable será el que pretendiendo cumplir con el derecho, lesiona la justicia y crea de un delito, otro mayor, apoyado en el abuso del cargo.

Existe la convicción, que nuestras autoridades están poniendo sus mejores esfuerzos en lo que entendemos como auténticos cambios y modernización de sistemas, equipos, preparación y selección de recursos humanos y los programas académicos relativos.

La civilización, con el arribo de sus leyes, reglamentó como bienes supremos la vida, la integridad y la propiedad, mismas que encomendó al cuidado del servidor público para el caso de que se vieran amenazadas por las acciones ilegítimas de un individuo o de un grupo.

El Derecho como norma suprema otorga a los servidores públicos una reglamentación para regir sus acciones y que éstas no rompan la paz social creando un mal mayor en su afán por corregir. A través de la Ley los dos sectores quedaron vinculados por medio de su interacción mutua.

1.1.- MARCO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

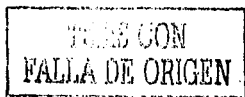
En el desarrollo del presente tema, consideramos pertinente apuntar que uno de los problemas centrales de las ciencias jurídicas, es el de definir el término de Seguridad Pública el cual tiene una historia particularmente difícil de precisar, como para evitar equívocos, ambigüedades y pluralidad de interpretaciones. La Seguridad Pública es un ejemplo paradigmático de este fenómeno porque no hay, ni remotamente un acuerdo entre los diversos tratadistas de la materia, sobre su definición. Su contenido es empírico y surge de diversos factores como el geográfico, o del proceso político-histórico y de las aspiraciones colectivas a que ambos dan lugar, por otro lado su naturaleza concreta depende de los objetivos prácticos de los grupos sociales e individuos que en cada país y época han tomado las decisiones fundamentales en el desempeño de cada circunstancia histórica.

En base a los razonamientos anteriores, pretendemos justificar el porqué nos referiremos de manera exclusiva a la evolución histórica de la Seguridad Pública en el ámbito nacional.

1.1.1.- ÉPOCA PRECORTESIANA

Aunque entre los aztecas se desconocía el término Seguridad Pública como tal, existió una figura dentro de su organización política y social que realizaba funciones similares para que en los lugares públicos de la antigua Tenochtitlán se mantuviese el orden cotidiano.

En este período la vigilancia, el orden y la seguridad dependían del señor mexica, el Emperador (Tlatoani), quien delegaba o cedía su poder jurídico a un funcionario



denominado Cihualcoatl, quien manejaba la administración y la justicia, el cual realizaba funciones de un juez mayor.

Así nos lo refiere Jorge Nacif Mina al señalar: "el Cihualcoatl se apoyaba en un grupo de ejecutores públicos, los cuales tenían una jurisdicción ubicada por campas (barrios), en las cuales eran donde se concentraban los pobladores de la ciudad, estos ejecutores se les denominaba Topillis (supuestos policías), que se encargaban de vigilar el aseo y el orden, estos funcionarios remitían los asuntos a los jueces, los asuntos se dividían en dos partes, los criminales los atendían el Cihualcoatl, y los asuntos civiles eran manejados por el Colhuatecutli o Tlatoani". (1)

Las personas que ejercían la labor de policías en el antiguo imperio azteca, se identificaban porque portaban una cinta de color a manera de brazalete, la cual era señal de ser un capullec judicial del imperio, y su trabajo consistía en vigilar las calles del barrio, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de sus casas, cuidar que no llegaran merodeadores de otros barrios o de pueblos del otro lado de la laguna para realizar actos de rapiña, intervenir para calmar los ánimos en pleitos de vecinos, y no olvidar la vigilancia de los graneros públicos, los cuales eran considerados con prioridad para el Estado, de ellos dependía la seguridad del Calpulli que le era asignado.

Por su parte Alejandro Iñigo, nos comenta que: "en cada barrio había delegados de los calpuliaque, y su función se centraba en aspectos administrativos. En tiempos de guerra, quienes se hacían cargo de la situación interna de los barrios, eran los teachcacauhtin, estos eran experi-

(1) Nacif Mina, Jorge. *La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)* Pág. 12

mentados guerreros enviados por el tlacatecuhtli, personas responsables de las decisiones del gran señor emperador Tlatoani". (2)

De lo anterior, se deduce que la vigilancia policiaca comprendía amplias coberturas de lugares como islotes, templos, champas, chinampas, escuelas, mercados, tribunales de justicia e inclusive destinaban escoltas para acompañar a los recaudadores de impuestos y tributos. (3)

Es conveniente señalar, que en cuanto a la legislación empleada en ese entonces, la Seguridad Pública se cimentaba en una gran estructura basada en un amplio código de conducta social, sus leyes encontraban la base en la religión, la cual se aplicaba con mucha severidad moral, lo que hacía que los habitantes observaran una mejor conducta.

Las faltas menores que cométia la población, eran sancionadas con cárcel, destierro, confiscación de bienes y hasta la esclavitud; en realidad en ese tiempo, se llevaba una vida tranquila en el pueblo mexicana; el índice de la delincuencia se mantenía relativamente bajo y la pena de muerte era aplicada en casos esporádicos.

No es de espantarse que en ese entonces se contaran con agentes que realizaban funciones de tránsito o vialidad llamados Calmimilolcatl en las calles de agua o canales, así como el tráfico de canoas. Se tenía hasta una policía secreta, quien se encargaba de la seguridad del señor Tlatoani y se encontraban bajo el mando de la mujer serpiente un alto funcionario del imperio.

(2) Iñigo, Alejandro. *Bifácara de un Policía*. (1500-1982). Pág. 11

(3) Nacif Mina, Jorge. *Op. Cit.* Pág. 12

10.-
TEBIS CON
FALLA DE ORIGEN

En base a lo anterior expresado, podemos concluir en este punto que era de este modo como se instituían las normas de Seguridad Pública en el antiguo imperio azteca.

1.1.2.- ÉPOCA DE LA COLONIA

Por lo que a esta etapa se refiere es pertinente apuntar que en el marco histórico la función de Seguridad Pública en México se tomará muy en cuenta la época colonial por ser en este periodo en el que se empieza a retomar el término, y la función de policía como agrupamiento formal constituido con base legal y fines específicos.

Remontándonos hasta el año de 1524, época en que Hernán Cortés funda uno de los primeros Ayuntamientos de México, el de Coyoacán, aunado a éste surgen una serie de lineamientos administrativos en el cual todo el sistema se basaba en la policía; la cual fue la molécula del buen gobierno, esto en la inteligencia de que el término de policía no era reducido a vigilar o cuidar, sino que implicaba administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad anteponiendo el aseo, la vigilancia y la seguridad para establecer el desarrollo requerido en el municipio, por lo tanto se puede decir que policía fue sinónimo de buen gobierno. (4)

Se tiene conocimiento que el primer reglamento de policía fue expedido en el año de 1529, y contemplaba la prohibición para los indios de habitar dentro del perímetro del casco urbano destinado a los españoles. (5)

(4) Nacif Mina, Jorge. Op. Cit. Pág. 17

(5) Iñigo, Alejandra. Op. Cit. Pág. 20

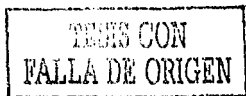
La Organización de Seguridad Pública de ese entonces, corría a cargo de los alguaciles, los cuales eran designados como policía complementaria desde los alcaldes mayores, también se organizaron alguaciles menores y los tenientes de alguaciles.

Los alguaciles mayores recibían gran apoyo de los alguaciles menores en quienes se depositaba la responsabilidad de realizar rondas y patrullar la ciudad.

Destaca durante la colonia, la cual se prolonga por más de trescientos años, en la que hay una activa vida jurídica, particularmente rica en relación con las normas de policía y buen gobierno.

Hubo virreyes que se distinguieron como el de Revillagigedo y otros, por su celo en favor del orden y de la seguridad de una población creciente, especialmente en la capital virreinal. De ahí la abundancia de bando de policía, de cédulas reales o de reales ordenanzas relacionadas con la vida de relación en mercados, hosterías, mesones, entre otros o con respecto a la regulación de festividades religiosas, impedir alborotos, castigar salteadores, impedir juegos prohibidos, reglamentar el alumbrado público, sancionar la vagancia y reglamentar el uso de carruajes y en fin encauzar la vida de la gran ciudad y sus dominios por los senderos del orden y la concordia.

Consideramos que no es prudente tener la conceptualización de que a principios de la época colonial se contaba con un cuerpo de seguridad pública que realizaba funciones de vigilancia, sino que la palabra era empleada para diversos términos. Por ejemplo, se creó una junta especial que se denominó "Junta de Policía", presidida por "Diputado de Policía". Esta junta manejaba diferentes ramas de lo que en la actualidad denominamos **servicios**



públicos, y contaban con personas que realizaban tareas de celadores, guarda faroles, vigilantes, guardias e inspectores que se hacían cargo de las obras de desagüe, aseo y de que las construcciones no constituyeran desórdenes en el trazo de la ciudad, etc. Se puede considerar entonces que el Ayuntamiento constituía su fuerza en la policía como órgano ejecutor y administrativo del buen funcionamiento de la ciudad.

Se tiene conocimiento que desde el año 1680 hasta el de 1720, se realizó el proceso de reglamentar el número de integrantes de las juntas de policía, dentro de este lapso de tiempo surge como forma de coacción del Estado, para fines de control de actos vandálicos y delictuosos, la "Santa Hermandad Acordada", organismo semejante al que existía en España, pero este organismo no podemos decir que fue una evolución de la policía, ya que la primera tenía como función cuidar los intereses y el buen engrandecimiento de la sociedad. En este lapso en que se constituyeron los dos organismos, la junta de policía trata de debilitar a la "acordada", mediante una alianza con el poder religioso.

En estos tiempos, surgió un tipo de policía privada. Esos policías eran contratados por los señores acaudalados para protegerlos y escoltarlos por las calles. Estos guardias iban armados de espadas y se les denominó como "Corchetes", los ministros del culto religioso empezaron también a contratar a policías confidenciales, a éstos la gente les denominó "Gorilas", a éstos últimos no se les permitía andar armados. (4)

(4) Iñigo, Alejandro. Op. Cit. Pág. 59

1.1.3.- ÉPOCA INDEPENDIENTE

Al correr del tiempo, en el México independiente, siendo Emperador el Coronel Agustín de Iturbide, al momento de consumarse la Independencia de la Corona Española, no se presenta un gran avance o no surgen nuevas formas en el Sistema de Seguridad Pública Mexicano; en el año de 1822 se promulga una instrucción que se refería al gobierno y a los fieles servidores de policía.

Desde la promulgación de la Constitución de la República de 1824, el Estado Nacional Mexicano, dicta disposiciones, leyes y reglamentos, orientados a regular la existencia de organismos de seguridad pública, para propiciar objetivos de vida ordenada y de seguridad social.

En la etapa inicial de nuestra vida independiente, las entidades federalivas que estrenaban estatutos constitucionales que les imputaba soberanía relativa, dispusieron la creación de las llamadas "milicias cívicas", a las cuales se entregó, entre otras responsabilidades, proveer la seguridad y la vida ordenada en los respectivos Estados. Este sistema fue cancelado desde el centralismo constitucional (1836) y en etapas posteriores hubo de advertirse, particularmente durante el Porfiriato con la creación de cuerpos policiacos, como los temibles rurales y las guardias blancas, que devinieron en órganos represivos y no únicamente en el medio rural, causantes en mucho de la furia popular estallada en 1910.

Al dar principio la vida republicana en nuestro país surgen nuevas formas o modificaciones referentes a la Seguridad Pública que fue un punto esencial en la administración del gobierno federal; en 1824 se designa el lugar para establecer los poderes generales del gobierno

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quedando como está en la ciudad de México; es importante este señalamiento por que al quedar delimitado el Distrito Federal como sede de los poderes; la administración del mismo no se termina con el sistema municipal sino que los Ayuntamientos dependían del gobernador del Distrito Federal, en el periodo del general Miguel Fernández Félix (Guadalupe Victoria) quien ejerció el mandato de 1824 a 1829 y fue el primer presidente de México que inició en 1825 modificaciones al aspecto de policía, el congreso estudio algunos puntos relativos al mismo y el 7 de febrero del mismo año se publicó el ordenamiento denominado "Bando de Policía y Buen Gobierno" el anterior bando contaba con un cuerpo de 50 artículos los cuales se referían prioritariamente al orden y limpieza. (7)

En este tiempo se puede observar que las funciones de seguridad pública no se concentraban en el aspecto de la delincuencia, para esto existían métodos diferentes en la capturar y persecución; desde este mismo instante de la historia podemos vislumbrar el sentido real de la seguridad pública que tiene un fundamento cultural y que se traduce en mantener el orden para lograr el desarrollo en cada uno de los ramos gubernamentales.

Para reafirmar la aseveración dice que "el 3 de octubre de 1826 surge una ley referente a los ladrones y forajidos" (8) en la misma se hace una clara distinción entre los delitos administrativos como eran llamados en aquel entonces a lo que hoy conocemos como faltas y aquellos que se consideraban como atroces en ese mismo ordenamiento se establecía que para la aprehensión, persecución y juzgamiento de los ladrones y delincuentes debía ser militarmente, dejando con esta disposición en exclusión total

(7) Nacif Mina, Jorge. Op. Cit. Pág. 40.

(8) Id., Pág. 50

a la policía; con el correr del tiempo este uso se fue desvirtuando en la práctica existían dos policías, la militar dependiente del ejército, y la municipal dependiente del ayuntamiento denominada de los celadores públicos.

Retomando lo anterior se puede decir "que hasta este momento surge la policía como un cuerpo para salvaguardar el orden público, después de este período se eligió a Vicente Guerrero como presidente (1829) en la administración y durante su gestión sólo se pudo reformar el reglamento sobre incendios que venía operando desde 1790". (9)

En el periodo de Anastasio Bustamante como presidente interino, las políticas fueron encaminadas al ejército y la hacienda pública, en el periodo de Manuel Gómez Pedraza se realizaron algunas modificaciones entre ellas a la policía y fueron relativas a la limpieza y aseo y aseo de la ciudad para evitar la propagación de enfermedades como el cólera.

Al regresar Anastasio Bustamante a la presidencia el 7 de abril de 1838 establece los cuerpos de policía municipal de vigilantes nocturnos y diurnos, este reglamento que surgió contiene una característica especial ya que en sus artículos 1º y 9º dice "se establece en la capital de México un cuerpo de policía montado denominado de seguridad pública" "el objeto de esta fuerza será la seguridad de las personas y bienes de los habitantes del Distrito, evitar toda clase de excesos, perseguir y aprehender a los delincuentes y conservar la tranquilidad pública". (10). En este artículo podemos apreciar un gran cambio del esquema tradicional que se venía manejando desde la colonia en el primer

(9) Id., Pág. 56.

(10) Id., Pág. 56

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aspecto de su denominación al emplear el vocablo "Seguridad Pública" y en un segundo punto cambia el objeto o el fin teológico de la misión policial al darles facultad para perseguir y aprehender a los delincuentes, este tipo de cuerpos en ese momento vendría a ser la solución para la inestabilidad política y social que imperaba en el país al encargarse del orden de la ciudad sin desatender las demás actividades del municipio.

Después de un largo período en donde la función de Seguridad Pública se confiere en parte a los ciudadanos, esto debido a las intervenciones extranjeras que sufría en ese tiempo nuestro país y al poco presupuesto designado a la policía, esto dio motivo a la creación de los regentes de manzana que consistía en un sistema de vigilancia civil para guardar las calles y casas así se mantenía mas o menos la seguridad pública.

En el periodo de 1846-1847, en el que Valentín Gómez Farías asumió el poder como presidente interino se publicó un ordenamiento en materia de Seguridad Pública que se denominó "Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal" (11), en este bando se prevé la organización de "compañías urbanas de conservación" que eran grupos civiles armados, encargados de defender la urbe y estaban controlados por el Ayuntamiento, esto por que los cuerpos policiales existentes tuvieron que alistarse en el ejército debido a la intervención Norteamericana.

En el año de 1853 con don Antonio López de Santa Ana en la presidencia, se suprimen las perfecturas de policía y se crea una superintendencia. En el año de 1855, al ser

(11) Nacil Mina, Jorge, Op. Cit. Pág. 56.

nombrado presidente interino Marín Carrera suprime la superintendencia de policía creada con anterioridad; en los años posteriores se puede apreciar una situación de similitud en las situaciones, se concentraban mas en la política que en los servicios, fue en el año de 1864 cuando se da el imperio de Fernando Maximiliano Archiduque de Austria, que recobran importancia los asuntos de Seguridad Pública al llegar este, dicta reglamentos sobre alumbrado, guardias nocturnos, del servicio vecinal de policía, de tránsito y de limpieza de calles.

El 20 de diciembre de 1867, se declaró presidente constitucional de la República a Benito Juárez, su aportación a la vigilancia, el orden y la seguridad fue la creación de un inspector general de policía y le da autoridad y poder para disponer de toda la fuerza armada de policía, infantería, caballería, guardias nocturno y diurno este aspecto le dio más cohesión o adhesión y fuerza al grupo policial.

El 1º de diciembre de 1872, arriba a la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, respecto a la Seguridad Pública realizó algunas reformas, crea el reglamento de comisarios, y da a los policías uniformes adecuados.

El 2 de mayo de 1877 se declara Presidente Constitucional a don Porfirio Díaz, "en 1879 se demarca por razón de necesidades a una policía urbana y rural esta decisión en su momento controló un poco la delincuencia y la seguridad, como dato especial diremos que en el Porfiriato siempre se le dio mayor atención al poderío de la policía rural ya que esta dependía directamente de la secretaría de gobernación". (12)

(12) Nacll Mina, Jorge. Op. Cit. Pág. 146.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el año de 1900 se inauguró la nueva penitenciaría, cárcel de Lecumberri. En el año de 1903 surge el reglamento de automóviles, actividad que para ese año estaba reeditando ganancias para el Ayuntamiento y la policía; también en el periodo de don Porfirio Díaz se dotó de equipo a la "compañía de bomberos".

En los gobiernos postporfirianos, al ubicarnos en el de don Francisco I. Madero, se creó un "batallón de seguridad", se aumentó el número de plazas de gendarmes y se les dotó de fusiles y ametralladoras.

En el gobierno de Venustiano Carranza en el año de 1916 se manejó mediante un decreto que el "ministerio público, con la policía judicial represiva a su disposición quitara a los Presidentes Municipales y a la policía común la posibilidad que hasta el momento habían tenido de aprehender a cuantas personas juzgarán sospechosa, sin más mérito que su criterio particular". (13). Por lo que las actividades en materia de Seguridad Pública retoman el orden ciudadano.

Hasta este momento llegamos a finiquitar el rubro Seguridad Pública, antes del marco legal actual, la constitución de 1917; como pudimos constatar jugaron un papel muy importante los bandos de policía y buen gobierno así como la administración de los Ayuntamientos Municipales sobre la cual se desarrollaron variadas formas de actuación policial, desde la prevención de delitos, la persecución de estos, el cumplimiento de tareas Municipales, el orden, la tranquilidad, la aprehensión y el juzgamiento de delincuentes. Esto nos conlleva a deducir que a través de la historia de nuestro país ha sido muy variada la forma de actuación de la Seguridad Pública así como su concepción y su objetivo real.

(13) Id., Pág. 157.

1.1.4. - ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

Dentro de nuestro Estado de Derecho vigente y positivo encontramos a la Seguridad Pública en los principios de la base del régimen jurídico actual de la Constitución de 1917.

De la abundante legislación y acción reglamentaria en nuestro tiempo, nos interesa subrayar la filosofía que sustentó, en diversas etapas de la vida nacional, la función de los cuerpos encargados de la Seguridad Pública.

La Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, expedida el 14 de abril de 1917 relativo a la policía en su artículo 39 previó "La policía, para la guardia y seguridad de los caminos y despoblados en el Distrito Federal y Territorios de la Federación estará a cargo de los gobiernos respectivos, y los miembros de aquella serán nombrados y removidos libremente por dichos Gobiernos hecha excepción del Inspector General de Policía del Distrito Federal y cada territorio que sólo podrá ser nombrado o removido, con aprobación del presidente de la República". (14)

En este artículo, se refiere a la Seguridad Pública en un enfoque orgánico de administración interna, pero ya no se refiere a esta denominación en esencia al conceptualizar sus tareas o deberes, esto se tratará en el tercer punto de este capítulo al retomarse el tema de la seguridad pública.

En este sentido cabe aludir a lo que dispone el artículo primero del Reglamento Orgánico de la Policía promulgado por el presidente Cárdenas, donde se faculta a la institución para proteger la vida y la propiedad del individuo, de la sociedad y del Estado reprimiendo con vigor y energía todo acto que perturbe "...esos bienes jurídicos..."

(14) Nacif Milna, Jorge. Op. Cit. Pág. 158.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte el presidente Avila Camacho definió a la Seguridad Pública "como defensora de la sociedad y como encargada de evitar los peligros de la vida cotidiana que pudieran perturbar la convivencia ordenada de los hombres..."

Este punto se concluye hasta antes del sexenio como Presidente de la República del Lic. Carlos Salinas de Gortari; puesto que en los temas posteriores se aborda desde la citada administración hasta la actual para retomar el concepto de Seguridad Pública.

1.2.- CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Para poder precisar lo que se entiende por Seguridad Pública, es fundamental, en primer término, comprender la conceptualización de SEGURIDAD. A este respecto el diccionario de la Real Academia la define como: "Calidad de Seguro", mientras que seguro es definido como "Libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo", por lo que consideramos desde esta perspectiva subrayar que la noción de Seguridad se refiere al sentimiento de una persona de que no tiene o existe peligro.

En base a lo anterior podemos deducir que la Seguridad Pública, será la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de policías preventivas.

Algunos estudiosos y el grueso de la gente suele confundir entre la Seguridad Pública y la Seguridad Jurídica por lo que consideramos conveniente el distinguir entre ambas expresiones; ya que la segunda hace referencia a la

certeza de que la situación jurídica de una persona sólo podrá ser modificada mediante procedimientos establecidos en el orden normativo. Lo que nos llevaría a la clásica afirmación de que "La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegaran a producirse, le serán asegurados por la sociedad, su protección y reparación; de lo anterior se puede apreciar, que implica no sólo la garantía de que el Estado va a actuar conforme lo señala el orden jurídico como principio de legalidad, como una garantía de que el Estado no permitirá ataques violentos terceros que dañen los bienes y los derechos de sus ciudadanos. Se entiende además por estado de derecho que los órganos del Gobierno están sometidos en su actuar a las leyes, es decir no actúan arbitrariamente sino que lo hacen conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico.

En las actuales circunstancias de violencia social que vivimos el Estado puede actuar conforme a derecho, comportándose sus órganos de conformidad como lo indican sus normas y sin embargo poder garantizar la Seguridad Pública, como sería el caso de una situación de creciente violencia. La eficacia del derecho, que tiene que ver con el acatamiento fáctico de las normas, es de importancia central para la garantía eficaz de los derechos de las personas.

En consecuencia, el hecho de que los funcionarios se apeguen a la Ley en el ejercicio de sus funciones es condición necesaria, mas no suficiente, para que impere el respeto íntegro de terceros a los derechos de los individuos. Esto será producto de una política de Seguridad Pública que garantice el correcto funcionamiento de las autoridades encargadas de la procuración y administración de la justicia, así como del servicio público de policía; la razón de ser del derecho está en prever los mecanismos para encauzar los conflictos sociales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la Seguridad Pública, como en líneas anteriores se mencionó, esta noción es multívoca, ya que para algunos tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad.

Entendida de una manera tan amplia, prácticamente se identifica con la protección del orden jurídico público.

Para nosotros la idea de Seguridad Pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada "Como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública 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 el de policía administrativa".

En resumen, una política de seguridad pública coherente y racional implica el manejo de diversos elementos que interactúan y que pueden ser clasificados desde dos puntos de vista. La perspectiva más estrecha comprende elementos que tienen que ver con la procuración de justicia y con la policía de seguridad pública. En consecuencia, son elementos de una política de seguridad pública como defensa de las libertades y derechos de ciudadano.

El tema de la seguridad pública es extraordinariamente complejo. A partir de tal premisa, hemos reflexionado respecto de su significado político-jurídico y social, en el marco de nuestro estado de derecho, lo que nos permitió encontrar las diversas confusiones que sobre el particular se han venido manifestando desde tiempo atrás.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en su Artículo 3º que la seguridad pública es "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". (15)

1.2.1.- FUNCIÓN DE POLICIA

Para poder lograr conceptualizar la función de policía, uno de los objetivos de nuestro estudio, hemos realizado una visión retrospectiva histórica en los puntos anteriores basados en datos histórico-jurídico que en sus diversas etapas nos muestran una evolución de las atribuciones así como de los órganos encargados de ejercer la función de policía.

Al llegar a este rubro de la función de policía se expondrá en estricto sentido la diferencia de lo que es función y de lo que es un servicio. La función, la debemos entender como un todo, como un mecanismo o proceso de acciones o medidas tendientes a la prestación de un servicio, o a la coordinación, al estructuramiento a la programación para la consecución de un fin u objetivo que puede ser en la mayoría de los casos cuando esta función corresponde al estado la protección o el bienestar de la ciudadanía. El servicio vendría siendo un eslabón, por así decirlo, de la cadena muy basta que conforma la función.

Muchos autores y doctrinarios de la materia se han dado a la tarea de discernir entre lo que es la función de policía del estado como poder, y lo que es la policía. Pero acá surge otro problema de origen semántico entre lo que es la función entendida muchas veces como el poder de policía que tiene el estado frente a los particulares, y como forma de administración para la consecución de sus fines, y el servicio policial como corporación y órgano ejecutor del estado para

(15) Diario Oficial de la Federación, del 11 de diciembre de 1995, Pág. 22. (1ª Secc.)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el cumplimiento o acatamiento de ciertas normas de carácter administrativo. Acosta Romero a este respecto nos dice: "todo este conjunto de decisiones y operaciones de los gobernantes, es lo que pudiéramos considerar política estadual, que es un género dentro del que cabe la especie de policía administrativa". (16)

Dentro de la conceptualización de policía el maestro Andrés Serra Rojas por su parte la define mediante dos acepciones "la primera es en un sentido general y designa a toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público. Es una noción política y como es difícil una definición de orden público nos concretamos a enumerar estas policías como policías especiales; la segunda es un sentido restringido, la policía tiene por objeto el mantenimiento del orden material y exterior" (17), considerando como un Estado de hecho opuesto al desorden, el Estado de paz opuesto al Estado de perturbación.

Como quedó esbozado anteriormente ha sido frecuente la confusión de ambos términos (política y policía) el estado ha tenido un amplio carácter de política interior (concepción originaria de la policía como gobierno) y luego ha sido una institución esencialmente administrativa.

En la edad media, situándonos dentro del régimen de los países anglosajones, exactamente cuando surgen los modelos de Estado absolutista, éste tenía como finalidad primordial la de garantizar a su pueblo el mayor bienestar y seguridad, pero al entrar al análisis se puede uno percatar que dejaba el arbitrio del gobernante el determinar en qué consiste el mayor bienestar en este transcurso del tiempo se justificaba a todas

(16) Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo. Pág. 811.

(17) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Pág. 396.

lucos que el Estado interviniese en los asuntos de las gentes cuando se considerase que resultaba en provecho del interés general; en este tiempo y al amparo de las circunstancias y el panorama antes planeado surge la teoría de la llamada ciencia de la policía (Polizeiwissenschaft) (18), y la cual derivaría en la figura jurídica del *Ius Politiæ*. Esta locución en su actual significado se traduciría como la ciencia de la Administración Pública.

En ese tiempo, al estar en auge los modelos anteriormente descritos de Estados, no dudó Turquet Mayene en presentar un proyecto de manera utópica sobre los Estados Generales de Holanda, en el cual hacía la recomendación de que se instituyeran cuatro grandes ministros junto al rey: uno de justicia, otro de hacienda, otro del ejército, y otro de *policía*. En este proyecto se puede apreciar la gran relevancia que tenía en ese momento la función de policía, ya que el cargo mencionado con anterioridad se equipara actualmente dentro de nuestro derecho mexicano a un Secretario de Estado.

En otro orden de ideas plantearemos que el término de policía proviene del latín *politia* y del griego *politeia*. En términos generales, es el buen orden que se observa en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.

Policía es la facultad del estado o de la administración pública para realizar determinados actos encaminados a preservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en un Estado.

(18) González Ruiz, Samuel; López Portillo, Ernesto; Arturo Yañez, José; Seguridad Pública en México, Pág. 25.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Volviendo a la época actual diversos autores han tratado de conceptualizar este término o en cierta forma de ser objetivos en cuanto a sus atribuciones, facultades o deberes; en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mencionan dos tipos de policías que corresponden: a los cuerpos de seguridad pública encargados de prevención de delitos y faltas administrativas y a la policía judicial encargada de investigación y persecución de delitos.

En la legislación secundaria, podemos encontrar la creación de organismos o corporaciones policiales "especializadas". Empleamos este término sólo por llamarlas de algún modo y por considerarse con funciones específicas o especiales, y hacer la distinción entre éstas y las constitucionales, ya que las segundas tienen una actividad bien señalada o bien delimitada en nuestro máximo ordenamiento legal.

Dentro de estas policías especializadas, encontramos a la Policía Federal de Caminos. Su instrumento de creación es el Reglamento de fecha 16 de agosto de 1978.

La Policía Federal Forestal. Su instrumento de creación es el Decreto Presidencial del 10 de diciembre de 1941.

La Policía Fiscal Federal. Su instrumento de creación es el oficio circular de fecha 8 de febrero de 1957.

A la Policía Marítima y Territorial, le da origen el Artículo 269 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, del 30 de septiembre de 1939.

A la Policía Militar, le da origen el Artículo 82 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, del 18 de marzo de 1971.

La Policía de Reguardo Aduanal, encuentra su instrumento de creación en la Ley del 30 de diciembre de 1948, abrogada por la Ley Aduanera del 28 de diciembre de 1981.

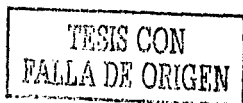
Según Jorge Nacif Mina y su conceptualización de la palabra policía, la define como: "Politeia, palabra que significa gobierno y Polis que significa ciudad; así que se puede definir como Gobierno de la Ciudad", (19) este mismo autor realiza la búsqueda también en el diccionario de la lengua española y encuentra que Policía, es la buena orden que observa y guarda en las ciudades y República, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno; cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbre; y aseo, limpieza y pulidez.

El término de Policía fue muy empleado en épocas anteriores tanto en el vocablo cotidiano de los ciudadanos, como en las legislaciones que tenían aplicabilidad en ese tiempo.

Con el transcurso del tiempo, las instituciones dentro de nuestro marco legal se agotan. Tal es el caso de la figura de policía, este término probablemente se extinguió por modelo o influencia del derecho comparado. El Dr. Samuel González Ruíz, comenta al respecto que la "ciencia de la policía y el concepto de policía como arte de gobernar (desapareció) para ceder paso al concepto que tendría la función ideológica de neutralizar la polifuncionalidad del poder del aparato de Estado: La Administración Pública". (20)

(19) Nacif, Mina Jorge. Op. Cit. Pág. 13

(20) González Ruíz, Samuel; López Portillo, Ernesto; Arturo Yañez, José; Op. Cit. Pág. 30.



1.2.2.- FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

En líneas anteriores, hemos establecido que el orden jurídico y la seguridad pública son parte esencial en toda organización político-social, y se constituye como elemento fundamental en el estado de derecho.

El objetivo del Estado en todos los sentidos, siempre será el bienestar, el progreso y el mejoramiento del ciudadano, es por esto que en el sexenio del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988, se implementó dentro del marco de la planeación democrática la participación ciudadana a través de la consulta popular.

En la Administración presidencial del año de 1982-1988, se retoma el término de seguridad pública, debido a que se consideró que el objetivo primordial era de "brindar la seguridad del ciudadano remitente terminal del quehacer del Estado". Por lo que se creó el Programa Nacional de Seguridad Pública, el funcionario encargado para cumplir este programa fue el Lic. Ignacio Morales Lechuga. (21)

Cabe hacer también la distinción entre lo que viene siendo la Seguridad Pública y el Orden Público, los dos surgen como una consecuencia ante la idea original de peligro, de esta manera la idea de Seguridad Pública, viene caracterizada como la de evitar peligro, mientras que el Orden Público, se conceptualiza como el conjunto de reglas no escritas que sirven para el comportamiento del ciudadano o particular, cuya observancia debe ser indispensable para lograr una convivencia ciudadana ordenada.

(21) Secretaría de Gobernación, Justicia y Seguridad; Cuadernos de Renovación Nacional, Pág. 15

En esa Administración Presidencial se reforma también el título IV de la Constitución Federal que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos en relación a prevenir la deshonestidad en el servidor público, en sus relaciones de éste con todo el contexto de la sociedad y el estrechar un vínculo con la ciudadanía, tomándose un cauce que orientaba a la protección de la sociedad ante los atropellos que se pudiesen suscitar por parte de quienes tenían a cargo la función pública.

Derivado de la reforma anterior al título IV constitucional, surgió la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". La Ley anterior, contemplaba la firme convicción de que el servicio público cumpliera eficientemente en un marco de Derecho, Justicia y Democracia.

Al ser considerada como una actividad prioritaria del Estado, la seguridad pública fue aprobado el "Programa Nacional de Seguridad Pública", el cual en su contenido plasmaba las justificantes y vertientes de acciones que se plantean en forma somera en este punto.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, fue considerado como instrumento rector o vertebral en el quehacer en materia de combate a la delincuencia y protección a la comunidad, por parte de las acciones gubernamentales emprendidas en esa época.

Con este mismo programa, se traza la meta de coordinar el esfuerzo de las entidades federativas mediante convenios celebrados con la Federación con la participación activa de los municipios.

A esta seguridad debe contribuir todo el país, y ésta se traduce como el bien común de la sociedad por ser elemento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fundamental (*sine qua non*) para lograr la paz comunitaria, la libertad y la justicia social.

El programa contempló la modernización y moralización de las policías y su objetivo fue el de garantizar al pueblo de México el desempeño coordinado, racional, eficiente, honesto y profesional de los cuerpos de seguridad pública, en el marco que establece la Ley y asegurando la preservación de los derechos de los ciudadanos.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, pretendió reestructurar radicalmente el servicio de policía, esta reestructuración contemplaba la participación de las autoridades federales como la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Programación y Presupuesto y Procuraduría General de la República.

Las estrategias utilizadas en el programa para que las acciones condujeran a una renovación moral y modernización de los cuerpos policiales, fueron las siguientes:

- Moralización de los cuerpos de seguridad pública.
- Modernización de las corporaciones policiales.
- Coordinación en el campo jurídico, administrativo y operativo.
- Participación de la sociedad.
- Optimización del aprovechamiento de los recursos.

En otro orden de ideas, es también importante realizar el señalamiento por el cual no debe de confundirse la terminología, porque al igual de lo expuesto en el punto anterior, este concepto también es muchas veces confundido con el de la seguridad nacional y sería erróneo tratar de conceptualizar de igual manera los dos términos, el de seguridad pública anteriormente expresado y el de seguridad nacional.

Seguridad Nacional, generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por agresión externa.

Por Seguridad Nacional según Luis Herrera Lasso y Guadalupe González, se comprende el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación. (22)

La Seguridad Pública es conceptualizada de muy diversas formas en un intento por definirla en algunas Leyes de Seguridad Pública, tal es el caso de los Estados de Jalisco, Michoacán, Hidalgo y el Distrito Federal.

En la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se define "que es un servicio cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado". (23)

En la Ley de Seguridad Pública del estado de Jalisco, se establece "que es un servicio cuya prestación corresponde en el ámbito de competencia al Estado, respetando a la ciudadanía y a las garantías que a ella consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular y el respeto a los Derechos Humanos". (24)

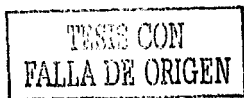
En la Ley de Seguridad Pública del estado de Michoacán, se establece de la siguiente manera "es el derecho al orden y protección de la persona y sus bienes, así como a transitar en la vía pública". (25)

(22) Aguayo Querada, Sergio. En busca de la Seguridad Périda. Pág. 12.

(23) Diario Oficial de la Federación del 19 de junio de 1993. Pág. 30 (1a. Sección)

(24) Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 28 de enero de 1994.

(25) Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 28 de junio de 1988.



La Ley de Seguridad Pública del estado de Hidalgo, señala que "es el derecho al orden y protección de la persona y sus bienes, así como a transitar en la vía pública".
(26)

En la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 11 de diciembre de 1995, se establece en su Artículo 3o. que la Seguridad Pública "es 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". (27)

En el Artículo 21, de la Constitución señala "es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala". Y agrega que se coordinaran en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

(26) Periódica Oficial del Gobierno del Estado del 9 de febrero de 1987.

(27) Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995. Pág. 22 (1a. Sección)

CAPÍTULO II

MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

- 2.1. ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.
- 2.2. ARTÍCULO 32 CONSTITUCIONAL, TERCER PÁRRAFO.
- 2.3. ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN XXIII.
- 2.4. ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCIONES II, III INCISO h) Y FRACCIÓN VII.
- 2.5. ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.
- 2.6. ARTÍCULOS 34 Y 35 CONSTITUCIONAL, ESTATUTO "C".
- 2.7. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL APARTADO "B", FRACCIÓN XII PÁRRAFO TERCERO.
- 2.8. ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL, PRIMER PÁRRAFO.
- 2.9. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, (ARTÍCULOS 26 Y 30 BIS).
- 2.10. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. SE ENCARGA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PRIVADA.
- 2.11. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.- MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Iniciaremos el presente tema, expresando que antes de las reformas que sufriera nuestra Constitución General de la República y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el único sustento real que de manera expresa invocaba el Servicio de Seguridad Pública, era el Artículo 115 de nuestra Carta Magna, es por esto de gran importancia para este trabajo, el abordar con un análisis, los artículos adicionados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como bien sabemos el Estado Mexicano Moderno, se finca a través de un marco jurídico compuesto por diversas Leyes, que en otro modo de interpretación vendría siendo el derecho positivo mexicano, a este respecto Ricardo Soto Pérez, menciona "por derecho positivo entenderemos el conjunto de las manifestaciones presentes del derecho, el mismo está formado por las normas jurídicas en vigor y puede estimarse como el derecho viviente" (28), a nivel personal consideramos que la gran característica de la positividad coincide con el hecho de aplicabilidad y uso de la norma jurídica.

Dentro de esta pirámide imaginaria de carácter jurídico que rige a nivel Federal, encontramos en la cúspide a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en orden descendente ubicamos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad

(28) Soto Pérez, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Pág. 25.

Pública, misma que es de relativa nueva aparición, puesto que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de diciembre de 1995 y entra en vigor el 12 del mismo mes y año; prosiguiendo con la pirámide jurídica en materia de Seguridad Pública, encontramos a las demás Leyes con ingerencia en materia de Seguridad Pública, los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, manuales y demás disposiciones administrativas en materia de Seguridad Pública.

En virtud de lo antes expresado, consideramos que la estructuración anterior, nos denota un panorama un poco somero de lo que vendría siendo nuestro marco legal en materia de Seguridad Pública.

El marco legal en general en nuestro Estado de Derecho Mexicano vendría a ser en orden jerárquico: La Constitución Federal y los Tratados, las Leyes ordinarias, los Derechos, los Reglamentos y las Normas Jurídicas Individualizadas.

En los Estados que integran la Federación, el orden jurídico funciona de la siguiente manera: En primer término la Constitución Federal; las Leyes Federales y los Tratados; la Constitución Política Local propia de cada Estado; las Leyes Ordinarias; las Leyes Reglamentarias, los Ordenamientos Municipales y las Normas Jurídicas individualizadas.

En el Distrito Federal, la Constitución Federal, las Leyes Federales y los Tratados, las Leyes Ordinarias, las Leyes Reglamentarias y las Normas Jurídicas Individualizadas.

A través del tiempo, se ha podido comprobar en todos los regimenes jurídicos que la convivencia armónica de un país, sólo se logra garantizando el marco de derecho. Es por esto importante que se hagan las modificaciones y adiciones correspondientes a nuestro marco legal. Es preciso que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nuestras autoridades actúen con estricto apego a nuestras normas.

2.1.- ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

Para efecto de nuestro estudio, procederemos al análisis de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sufrieron trascendental reforma, el 31 de diciembre de 1994, en primer término y por orden de importancia comenzaremos por el artículo 21, que a la letra dice:

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

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá al equivalente de un día de ingreso.

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

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

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

De lo anterior apuntado, consideremos que la reforma era inminentemente necesaria, ya que había que adecuar nuestro marco legal a la realidad del país, no podemos quedarnos al margen de la situación ni tomar una actitud soslayante de ilegalidad, pues resultaba ser innegable la participación de la Federación en el rubro de la seguridad pública, tanto por el presupuesto que aportaba de manera anual a las Entidades Federativas a manera de inversión en programas, así como una intervención en la comprobación del gasto de adquisiciones de equipo y armamento, en meses y años anteriores a esta reforma, la coordinación y en este caso la participación de Estado Federal se presentaba a través de la dependencia Federal encargada en materia de Seguridad Pública, en este caso la Secretaría de Gobernación y otras dependencias Federales, con ingerencia en materia de Seguridad Pública como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La participación de las anteriores dependencias señaladas, se llevaba a la práctica por medio de convenios llamados acuerdos de coordinación de acciones en materia de Seguridad Pública, que se celebraban entre las dependencias federales ya citadas y los Gobernadores y Secretarios Generales de Gobierno de las entidades federativas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es por lo mismo importante tener en cuenta que México es un país con una rica y amplia tradición constitucional, desde el momento que se erige como una Nación independiente hasta nuestros días, así como también ha sido objeto de un sinnúmero de modificaciones a su máximo ordenamiento legal, pero como comentaría el Lic. Rubén Valdés Abascal "otro propósito del cambio jurídico llevado a cabo para sustentar la modernización de México, es que las normas de derecho, tal como se estipulan, rijan para beneficio del individuo con el propósito de mejorar nuestra convivencia y nuestro desarrollo". (29)

Por otro lado, es conveniente comentar que de las reformas hechas al artículo 21 Constitucional, se pueden apreciar diferentes aspectos sobre todo al mencionar que es una "función", este punto ya fue anteriormente señalado en este trabajo, por lo tanto solamente diremos que en comparación con el artículo 115 que lo denominaba como un "servicio", se encuentra un gran avance al considerarlo como función, ya que esta es una definición teleológica. Diremos que reviste mayor importancia, así como un más amplio marco de actuación; Gabino Fraga comenta al respecto que "el concepto de función se refiere a la forma y los medios de actividad del estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones". (30)

Es cierto que la Federación cuenta con algunos organismos o corporaciones policiales, pero lo es también que algunos de éstos de acuerdo a sus instrumentos legales de creación, no tienen encomendada la tarea de preservar el orden público ni salvaguardar el orden y la tranquilidad ciudadana; como ejemplo de éstos, podríamos poner a la

(29) Valdés Abascal, Rubén. Romero Apis, José Elias, *La modernización del Derecho Mexicano*. Pág. 13.

(30) Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Pag. 25

Policía Judicial Federal, que tiene la base de su origen en la misma Constitución, la cual le encomienda funciones de investigación y persecutoras de delitos, pero en ningún momento funciones de carácter preventivo, lo mismo sucede con las demás policías especializadas con que cuenta la Federación creadas con fines y actividades muy específicas.

Lo antes expuesto, nos conlleva a pensar que idóneamente el Estado Federal en su conceptualización de poderes federales (Poder Ejecutivo), debe detentar el poder de coordinar la función de seguridad pública por ser la estructura del poder político más grande que existe en el país, el que con más recursos cuenta, el que posee mejor infraestructura para poder llevar a cabo esa coordinación a nivel nacional, sería incierto el proponer que alguna Entidad Federativa o el Municipio, delente en un momento dado el poder de la función, la cual lleva implícita una serie de actividades por demás grandes y complejas.

Al continuar el análisis del referido artículo, encontramos que éste indica que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. El comentario al respecto sería que se presenta como el resultado de una situación imperante en el país como lo es el mejoramiento de la justicia y la seguridad, puesto que el bienestar y avance de la Nación encuentra el sustento en la seguridad de las personas y de sus bienes; por otra parte, se presentaba también una desconfianza acrecentada hacia las instituciones y las personas responsables de la seguridad pública.

Prosiguiendo con el análisis del artículo 21, el sexto párrafo señala que 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, respecto a esta parte inferimos que es conveniente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecer plenamente la delimitación sobre en quién recaer la Rectoría de la Coordinación, porque de lo contrario estaríamos en el supuesto de que pudiese recaer en cualquiera de los tres poderes de gobierno; y es precisamente este párrafo el que da la pauta y señala la creación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el contenido de la misma como lo es el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.2.- ARTÍCULO 32 TERCER PÁRRAFO CONSTITUCIONAL.

En tiempo de paz ***ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.*** Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Respecto a este artículo, el comentario que consideramos pertinente expresar, es de que resulta importante porque constitucionalmente se encuentra vedada la posibilidad de ingresar como elemento a una corporación policial para los extranjeros que deseen hacerlo, también se distingue que habla de fuerzas de policía o en su caso de Seguridad Pública, realizando tal distinción por la heterogeneidad en la denominación de estas corporaciones a nivel Estatal y Municipal, como finalidad de estas disposiciones encontramos la salvaguarda de la Seguridad nacional como consecuencia derivada de que la Seguridad Pública pudiese encontrarse en manos de algún extranjero y en algunos casos extremos de desórdenes o alteraciones a la paz pública, podrían tomarse como graves poniendo en peligro la Seguridad del país.

2.3.- ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIII CONSTITUCIONAL

Por lo que se refiere a las facultades de los miembros del Congreso de la Unión, es conveniente apuntar que en el estudio de este artículo, podemos advertir algunos puntos sobresalientes como por ejemplo la facultad para la expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como las características de ésta; como la de ser una Ley que establece las Bases de Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en esta legislación secundaria se incluyen los rubros: Operación racional de estructuras, autoridades, programas, principios policiales de actuación, profesionalización, prevención del delito, estadística e informática delictiva, participación ciudadana y servicios de seguridad privada.

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

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

En este artículo, podemos indicar dos puntos muy importantes. Se puede decir que esta fracción se divide o se plantean dos preceptos que tienden a hacer dos acciones diferentes, al principio estaremos hablando de que el Congreso de la Unión expedirá una Ley, la cual implicará las bases normativas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y como ya lo planteamos anteriormente es la expedida el 11 de diciembre del año de 1995 y en la cual se establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Y en un segundo punto, estaríamos hablando de otra legislación que regule sobre el ingreso y selección del personal de las corporaciones policiales federales, tomando en cuenta o partiendo de la idea de establecer un verdadero servicio de carrera policial, en el cual se incluyan niveles de profesionalización a los elementos, pero aca resulta un dato muy curioso, el de que define únicamente este ordenamiento hacia las corporaciones federales, claro que se percibe la posibilidad de que esta misma reforma sea adoptada por las Constituciones Locales de los Estados o en sus legislaciones relativas a la materia de Seguridad Pública como una directriz o un principio a retomarse; pero debemos tomar en cuenta que sería una facultad potestativa de cada estado el adoptarlos o no.

En base a lo anterior, queremos pensar que estamos hablando de que se debería expedir a manera de una ley orgánica que contempla diferentes rubros que vayan desde el ingreso, la estructura de las corporaciones, el servicio civil de carrera policial, seguridad social, entre otros.

2.4.- ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Antes de iniciar el estudio de este numeral, consideramos pertinente señalar que para el constituyente de Querétaro (1917), el municipio fue objeto de gran discusión dada la tradición federalista de dejar que las legislaturas locales normaran la actividad municipal que con algunas importantes reformas ha llegado en la actualidad, para el surgimiento de dicho artículo del que destacamos como lo más trascendental para los efectos de nuestro estudio la siguiente:

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular, teniendo como base su división territorial y de su

organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

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 gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

III.- Los Municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje; alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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 le transmita en aquellos casos que éste juzque como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En relación al citado artículo 115, podemos apuntar que de acuerdo a lo establecido, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados es el Municipio Libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine y quien ejercerá el gobierno municipal de manera exclusiva.

A la fracción II segundo párrafo del artículo 115, cabe hacer la aclaración que ésta resulta ser muy importante, puesto que es la base legal para que el Ayuntamiento pueda expedir su propio reglamento para su administración interior, en el cual establecerá normas para lograr una mejor convivencia armónica entre sus habitantes y es por medio de la corporación de la Policía Preventiva de orden Municipal, que se logra el establecimiento de este objetivo, por lo tanto podemos decir que el bando de policía y buen gobierno es la materia o el ordenamiento legal que le sirve de base en su actuar a la Policía Preventiva Municipal.

En un segundo término como se expresa en el artículo 115 fracción III, inciso h), se le faculta al Municipio para la prestación del servicio de Seguridad Pública, siendo éste por excelencia el prestador de este servicio desde épocas antiquísimas, esta forma tradicionalmente se le conoce como policía Municipal. Como este precepto Constitucional conserva la esencia del servicio que tradicionalmente y culturalmente ha sido prestado por el Municipio a través del

Ayuntamiento, claro que al correr del tiempo es lógico que haya variado en forma la prestación de dicho servicio.

Pero es importante que el Ayuntamiento mismo siga prestando el servicio de seguridad pública por ser el poder administrativo con el que se tiene el primer contacto, como ciudadano es la autoridad más frecuente por la sociedad sobre todo en la provincia.

Es oportuno mencionar que el Municipio es la primera autoridad en donde se trata de resolver los problemas, es la que más contacto tiene con la población; en fin, es a la que se acude en primer término. Es por esto importante que un servicio de la envergadura de la Seguridad Pública esté a cargo del Municipio.

Otro rasgo importante que se presenta en este artículo es el de que el Estado concebido como nivel de gobierno, puede coadyuvar en la prestación de este servicio. Lo anterior deja la posibilidad abierta tal y como lo hacen algunas Constituciones Locales que prevén la detentación del mando de la fuerza pública a los Gobernadores de los Estados en los Municipios en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

De lo ya expresado, se puede aseverar que este artículo presenta un buen planteamiento, ya que la seguridad pública se entiende como un servicio prestado por el ayuntamiento, tal y como se deduce que debe ser.

En la fracción VII de este multicitado artículo, se establece de manera lógica que el C. Presidente de la República, estará a cargo de la fuerza pública en el lugar que finquen su residencia, ya sea en forma transitoria o de manera habitual, es de mencionarse que el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tiene entre otras muchas facultades, el de ser comandante supremo de

las fuerzas armadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 89 fracción VI, es por lo tanto coherente que en un artículo precedente y relativo al servicio de Seguridad Pública en éste se haga mención de esta atribución del C. Presidente de la República. Lo comentable de este artículo, resulta ser que esta fracción debería estar contemplada también en alguna fracción del artículo 89, siendo como atribución del C. Presidente de la república y no sólo en el artículo 115, aunque resultaría válida la excusa de que en el mismo también se incluyen a los Gobernadores de las Entidades Federativas, por lo tanto sería conducente dividir esta fracción en dos, en lo que se refiere como atribución del Presidente de la República, incluirla en el artículo 89 y en lo que se refiere como atribución de los gobernadores dejarlo en el artículo 115.

**2.5.- ARTÍCULO 122 APARTADO "C" BASE QUINTA "E".
FRACCIÓN II. INCISO C) CONSTITUCIONAL**

Al llegar al análisis del artículo 122 Apartado "C" Base Quinta "E", pensamos que acertadamente plantea este supuesto, porque el C. Presidente de la República, además de ostentar algunos cargos como lo es el de ser comandante supremo de las fuerzas armadas, en este caso al igual se le concede la atribución de ostentar el mando de la fuerza pública en el lugar en que residen los poderes de la Unión, el cual vendría siendo el Distrito Federal, al preceptuar:

ARTÍCULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal, está a cargo de los poderes de la Unión, de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución.

De conformidad con la Base Quinta letra "E", corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la designación y

remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en términos que señala el Estatuto de Gobierno.

En este sentido, este precepto va acorde con lo ya preceptuado en el artículo 115 fracción VII, recordando además que el Distrito Federal es gobernado por los poderes de la Unión y en el caso de su administración pública a la cabeza se presenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual delega funciones por medio del Secretario de Seguridad Pública.

Como facultad consideramos que esta puede coincidir con la corriente un poco centralista, más sin embargo al realizar el análisis de cuan delicada es la función atribuida al mandatario de los Estados Unidos Mexicanos, veremos que esta propiamente reviste la importancia de que el Presidente de la República ostente el cargo de autoridad máxima en la fuerza pública, por lo consiguiente consideramos como muy adecuado el precepto de que sea él quien designe de manera directa sobre que servidor público al cual delegará la atribución del mando de la fuerza pública, en materia policial en el territorio del Distrito Federal siempre se consideró como una inquietud de los Presidentes esté rubro en su mayoría siempre expidieron legislación relativa a la materia, es por lo mismo lógico que en la actualidad la Seguridad Pública en el Distrito Federal, se encuentre a cargo del Ejecutivo Federal.

Lo anterior encuentra corroboración y aplicabilidad en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 34 y 35 disponiendo "que el C. Presidente de la República designe a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al servidor público que tenga a su cargo la Seguridad Pública y queda bajo el mando del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, además que deberá ser informado

permanentemente de la situación que guarda la Fuerza Pública de la ciudad". (31)

2.6.- ARTÍCULO 122 APARTADO "E" BASE PRIMERA. FRACCIÓN V. INCISO I) CONSTITUCIONAL

En el análisis de este rubro, es importante no perder de vista, que como el Distrito Federal es una Entidad Federativa, no se puede desligar de sus órganos de gobierno y en este caso correspondería a su órgano legislativo local, como es el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a la cual se le conceden facultades en términos de Estatutos de Gobierno del Distrito Federal, para legislar en materia de justicia cívica, resulta ser reglamentario de los que en las entidades federativas o en sus municipios vendría siendo el Bando de Policía y Gobierno, en todo momento se debe considerar que este no se equipara al Bando este ordenamiento legal municipal, encontraría su análogo en el Distrito Federal, con el Estatuto de Gobierno y el reglamento de Justicia Cívica en sobre faltas de policía y buen gobierno, es un derivado de este, por lo tanto resulta ser reglamentario de lo que sería un bando a nivel municipal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos del artículo citado, tiene entre otros facultades para:

Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de Administración Pública Local; su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto; contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios

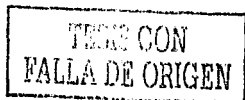
(31) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación (el 4 de Diciembre de 1997, 1ª Sección).

públicos y su concesión; así como de explotación; uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastro y abasto; cementerio y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de esta Constitución.

Este Reglamento de Justicia Cívica sobre Faltas de Policía y Buen Gobierno, resulta ser el que contiene todas las faltas administrativas, y el mismo será la base de actuación legal de los cuerpos preventivos de policía en el Distrito Federal.

En este artículo se encuentra la base legal para sustentar la función de la Asamblea Legislativa, el cual actúa como su nombre lo indica, órgano legislativo de Distrito Federal, y es este mismo el encargado de establecer la regulación de los servicios públicos que presta el Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido en la Ley.

Facultad similar les es otorgada a los Ayuntamientos de los Estados en el artículo 115 Constitucional, al permitirles que expidan su propia reglamentación para el establecimiento de un orden interno, creemos que este artículo resulta bien



planteado por que al ser esta un órgano de gobierno, bien puede tener la facultad de expedir la reglamentación que estime conveniente para establecer su propio orden interno, asegurando la paz y la convivencia armónica de sus habitantes.

2.7.- ARTÍCULO 123, APARTADO "B", FRACCIÓN XIII CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 123.- Establece entre otros principios el siguiente: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley".

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán:

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias Leyes:

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;
y

En relación a este artículo, podemos mencionar que resultaría conveniente se legislara en materia de seguridad pública, para que:

En el artículo 123, en el apartado relativo a los servidores públicos, en el cual se rigen las relaciones de tipo laboral entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, y de estos entre sus trabajadores, se enumeran variados y múltiples principios, estas mismas directrices son retomadas en la Ley Federal del Trabajo, y se supone que estas directrices deberían ser aplicables o tener ingerencia en los cuerpos de policía preventiva, puesto que estos son servidores públicos y por esto deben tener de manera establecida, derechos relativos a seguridad social y servicio civil de carrera policial, de entre los cuales podemos contar como finalidad que los trabajadores cuenten con un alto grado de seguridad económica, así como una amplia y eficaz protección jurídica, así en forma recíproca por parte de los elementos policiales aumentaría el sentido de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, además deberá prever una creciente formación profesionalización y especialización en el escalafón de la labor administrativa.

Esta legislación traería como consecuencia que el elemento policial ejercite discrecionalmente y de manera responsable, sus derechos y así también responda a la confianza depositada en él.

Pensamos que el pleno establecimiento de un estado de derecho que faculte al elemento policial a asegurar su permanencia, así como su capacidad y solvencia para poder afrontar cualquier situación imprevista, traería aparejados algunos fenómenos dentro del campo de la administración pública y más concretamente dentro del sistema administrativo policial, se estaría democratizando la función de Seguridad Pública, se perfeccionarían y coadyuvaría para el real cumplimiento de los principios Constitucionales de legalidad, profesionalismo y honradez, así como se reforzaría la responsabilidad de los servidores públicos encargados de la Seguridad Pública, así como se acrecentaría la confianza del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ciudadano para con los encargados de la prestación de la función y del servicio.

2.8.- ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL. PRIMER PÁRRAFO

ARTÍCULO 131.- Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

En este caso concreto, debemos entender que este artículo no es específico y relativo a la Seguridad Pública, pues si bien es cierto que mantiene un carácter preventivo, no es de aplicación general para todo el género que pudiesen revestir las infracciones administrativas derivadas de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, o sea que esta función no es encomendada específicamente para la Policía Preventiva Municipal o de los Estados.

En relación a este artículo, debemos señalar que es el sustento constitucional de la policía fiscal federal, para actuar de manera preventiva en la comisión de algún delito tipificado en leyes especiales.

También se puede hacer la aclaración que este artículo inminentemente reviste un trasfondo de carácter fiscal, en el rubro policial se puede apreciar que el mencionado artículo resulta tener un carácter incipiente, puesto que en el mismo no se define claramente si esta atribución será designada a alguna corporación o autoridad específica.

El comentario que a este artículo Constitucional sería en el sentido de que además de ser ambiguo en su texto, al definir que por cuestiones de seguridad o de policía, podrá prohibir la circulación; hasta aquí el artículo expuesto que nos gustaría dividirlo y hacer la mención de que no se refiere si será por motivos de una falta fundamentada en los Bandos de Policía y Buen Gobierno o por cuestiones relativas que pongan en riesgo la Seguridad Nacional del País.

En un segundo término, es prudente hacer el comentario que el artículo al mencionar que prohibirá y reglamentará la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos; de lo hasta aquí pensamos que este precepto resulta ser un poco confuso, puesto que deducimos en lugar de referirse el legislador a objeto, señaló la palabra efectos puesto que posteriormente indica en los renglones subsecuentes que cualquiera que sea su procedencia, de lo citado se puede pensar que efectivamente aquí el artículo debería referirse a objetos.

2.9.- ARTÍCULO 30 BIS.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ARTÍCULO 30 BIS.- A la Secretaría de Seguridad Pública, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III.- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XX.- Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

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

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

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

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

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

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

En relación a este artículo debemos señalar, que fue publicado el treinta de noviembre del año dos mil, este artículo en conjunto con el ya comentado artículo 21

Constitucional, es uno de los más importantes para el análisis del presente trabajo, resulta ser el pedestal que da sustento a la intervención del Gobierno Federal en materia de Seguridad Pública.

La Secretaría de Seguridad Pública se creó con unidades provenientes de la Secretaría de Gobernación, como el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Dirección General de Normatividad, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la Dirección General de Tratamiento de Menores y el Consejo de Menores éstas últimas formaban parte de la administración central de la propia Secretaría de Gobernación bajo la dependencia de la Subsecretaría de Seguridad Pública de esa instancia y con la resciente Policía Federal Preventiva.

A todas éstas tareas, se les agregó la responsabilidad de definir la política criminológica del país. Los órganos desconcentrados quedaron bajo la dirección y mando del nuevo Secretario de Seguridad Pública a partir del 1º de diciembre del dos mil y la Subsecretaría de Seguridad Pública con todas sus áreas respectivas por ser administración central hasta el 6 de febrero del dos mil uno, fecha en que se publicó el Reglamento Interior de la nueva Secretaría de Seguridad Pública.

Para que opere la política criminológica se necesita de un proyecto ciudadano de estadística, encuestas y evaluación apoyado con la obligación de las autoridades de proporcionar información sobre todos los temas y resultados de seguridad, procuración e impartición de justicia, este elemento de participación ciudadana es fundamental y no se ha logrado, ya que la información que recibe el Sistema Nacional de Seguridad Pública es incompleta, tardía y carece de unificación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con la participación ciudadana y la Contraloría de los grupos sociales organizados se busca alentar la denuncia, conocer la percepción social de la seguridad y evaluar el desempeño de las instituciones de seguridad y de procuración e impartición de justicia.

Una observación prudente final, es referente a la fracción XIX del artículo antes referido, creemos que deberá derogarse ésta fracción porque se presenta el problema de entidades que no cuentan con legislación que regule a las empresas que prestan servicios privados de seguridad, para solucionar este problema es necesario crear una Ley Federal de los servicios privados de seguridad, basada en el pleno respeto a la competencia legislativa de las entidades federativas y sus ámbitos de jurisdicción en la materia que desarrolle las bases establecidas por el Congreso de la Unión en la Ley General de Coordinación.

La idea integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública, implica la necesidad de regular todas las autoridades relacionadas con la función estatal de la Seguridad Pública, incluyendo aquellas que puedan prestar los particulares en auxilio de las instituciones gubernamentales.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al reglamentar las últimas reformas del artículo 21 Constitucional, fija las bases necesarias para la regulación de los servicios privados de seguridad, definiéndolos como auxiliares de la función de seguridad pública y disponiendo que los particulares que se dediquen a prestar estos servicios, así como el personal que utilicen, se regiran por las normas de dicha Ley y las demás aplicables por las instituciones de seguridad pública. En este concepto se incluyen los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar la información

necesaria sobre su personal, equipo y en general, la estadística.

2.10.- LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Esta Ley General, como su nombre lo dice, tiene aplicación en todo el territorio nacional, su publicación fue el día 11 de diciembre de 1995 y la entrada en vigor de la misma es el 12 de diciembre del mismo año.

Esta Ley cuenta con una estructura de cuatro títulos, cinco capítulos, cinco secciones, cincuenta y cuatro artículos y seis transitorios; estructura relativamente pequeña considerando la gran cantidad de rubros que trata.

A continuación nos permitimos representar en forma esquemática la estructura de la Ley que en este punto se trata.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN
DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

TÍTULO SEGUNDO

Del Sistema Nacional de Seguridad Pública

CAPÍTULO I

*De la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal,
los Estados y los Municipios*

CAPÍTULO II

De las Instancias de Coordinación

SECCIÓN PRIMERA

Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

SECCIÓN SEGUNDA

De los Consejos Locales y Regionales de Coordinación

CAPÍTULO III

*De la actuación y Formación de los Integrantes de las
Instituciones Policiales*

CAPÍTULO IV

De la Información Nacional sobre Seguridad Pública

SECCIÓN PRIMERA

Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública

SECCIÓN SEGUNDA

Del Registro Nacional de Armamento y Equipo

SECCIÓN TERCERA

De la Estadística de Seguridad Pública

SECCIÓN CUARTA

De la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia

SECCIÓN QUINTA

De las Reglas Generales sobre la Información

CAPÍTULO V

De los Servicios de Atención a la Población

TÍTULO TERCERO

De la Participación de la Comunidad

TÍTULO CUARTO

De los Servicios Privados de Seguridad

TRANSITORIOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En este ordenamiento jurídico, que surge con la finalidad de homologar rubros a nivel nacional, se pueden apreciar ciertas características, resalta y por demás resulta importante que en su denominación se retome el concepto de general, el mismo que resulta ser similar al empleado por nuestra Ley de Seguridad Pública Local.

Respecto a este concepto, el maestro Eduardo García Maynez, en su obra de Introducción al Estudio del Derecho, hace referencia a que el concepto de generalidad de una Ley, se refiere en cuanto a su ámbito especial de validez. Lo anterior, retomando la teoría del filósofo jurídico Hans Kelsen, la cual se considera como aquella que tiene validez en todo el territorio de un Estado. Como contraparte de este concepto, se encuentran las normas jurídicas que son locales, pues ellas tienen vigencia y aplicabilidad en sólo una parte del territorio de un Estado "los preceptos de derecho, pueden ser generales o locales. Pertenecen al primer grupo, los vigentes en todo el territorio del Estado, al segundo, los que sólo tiene aplicación en una parte del mismo". (32)

Mucho se ha debatido en torno a esta Ley, específicamente en el período posterior a su publicación, al defender algunos expertos en la materia, acerca de que si la ley, teniendo este carácter de general no era violatoria de las soberanías estatales.

En cuanto a este delicado tema, desde nuestro muy particular punto de vista, pensamos que la principal confusión existe desde la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que nuestra Carta Magna, señala en su artículo 115 que la Seguridad Pública es un servicio a

(32) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México 1992, Ed. Porrúa. Pág. 80.

cargo de los Municipios y en algunos casos al Estado, y el mismo ordenamiento señala en el artículo 21 párrafo quinto, que la Seguridad Pública será una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, resulta por demás importante no perder de vista lo preceptuado por el artículo 124 del mismo ordenamiento, en donde se establecen los ámbitos competenciales federales y estatales, y se señala que los asuntos que no estén expresamente señalados para la Federación serán retomados para las entidades federativas.

De lo anterior, se desprende que tanto la Federación, el Distrito Federal, como los Estados, tienen ingerencia y facultad en forma expresa sobre la materia y la Ley General tratada en este punto, se refiere a aspectos de coordinación con absoluto respeto a su competencia, soberanía y autonomía.

Se puede establecer en un momento dado, tal y como lo señala el artículo 11 de esta Ley, que las acciones que se pretendan implementar en las Entidades Federativas, se harán por medio de convenios o acuerdos de coordinación que deberán ser suscritos por el Secretario Ejecutivo y el Gobernador del Estado.

Esta ley también crea un sinnúmero de organismos o instituciones administrativas que van desde el Consejo Nacional de Seguridad Pública (artículo 12), que es el órgano rector del Sistema Nacional hasta los Consejos Regionales, Municipales e intermunicipales (artículo 19), no sin antes pasar por el Secretario Ejecutivo (artículo 12, fracción VIII) y las tres conferencias como organismos auxiliares del Consejo Nacional, las cuales son las de procuración de justicia, prevención y readaptación social y la de participación municipal (artículo 13).

Mucha materia de comentario hay en esta Ley; puesto que es un ordenamiento nuevo e inexpugnado aún por las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

personas doctas en la materia, mas sin embargo no es el tema central de este trabajo entrar en el debate o la crítica a este novel ordenamiento federal, o general como se denomina, que apenas se instrumenta y se lleva a cabo por las nuevas estructuras administrativas que están creando.

Ejemplo de lo anterior sería el discutir la naturaleza jurídico-administrativa de los organismos que crea esta Ley; puesto que a simple vista pudieran parecer como un organismo y centralizado dependientes de alguna secretaría de estado, pero se debe tomar en cuenta que el Consejo Nacional está formado por cuatro de las mismas además de gobernadores de entidades federativas. Es por lo anterior que no encaja en esta figura. La otra que queda, siguiendo los lineamientos que establece la Ley de la Administración Pública Federal, son los organismos descentralizados o autónomos; pero como principal característica de estos se encuentra la personalidad jurídica y el patrimonio propio, cualidad de la cual carece el Consejo Nacional así como los demás órganos que crea la Ley en cuestión; sobre este problema trataremos en el Capítulo IV de esta tesis, es entonces interesante y apasionante esta nueva figura que surge dentro de la Administración Pública Federal.

En el tema de patrimonio propio señalado en el párrafo anterior, esta Ley establece en su artículo segundo transitorio que el Ejecutivo Federal realizará las transferencias presupuestarias necesarias para que el Sistema Nacional pueda establecerse y desarrollar las funciones ordenadas en la misma ley.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública como máximo órgano e instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será integrado por el Secretario de Seguridad Pública, los Gobernadores de los Estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el

Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 12). Este Consejo deberá reunirse por lo menos cada seis meses (artículo 16).

Respecto a los consejos locales y las instancias regionales de coordinación, se establece en el artículo 20 de la Ley anteriormente citada, que se organizarán de manera similar al Consejo Nacional de Seguridad Pública y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencias.

Con el afán de tratar de homologar la actuación de los elementos de las corporaciones policiales a nivel nacional, se establecen once fracciones del artículo 22 sobre la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales. Entre los rubros que destacan son los siguientes:

- a) Apego al orden jurídico.
- b) Prestar auxilio a víctimas de los delitos o que se encuentren algún peligro así como protección a sus bienes y derechos.
- c) Imparcialidad sin discriminación de personas.
- d) Abstenerse de actos de tortura.
- e) Trato respetuoso a las personas y abstenerse de actos arbitrarios.
- f) Oponerse a actos de corrupción, no aceptar pagos, compensaciones o gratificaciones.
- g) No realizar detenciones fuera del marco legal.
- h) Velar por la integridad física de las personas en tanto a disposición de la autoridad competente.
- i) Coordinarse con otras corporaciones para operativos.
- j) Cumplir con sus obligaciones, obedecer a sus superiores jerárquicos siempre conforme a derecho.
- k) Guardar secreto de asuntos confidenciales.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

Otro punto esencial para el desarrollo y consolidación de un mejor servicio de seguridad pública es el referente a la profesionalización, o carrera policial la cual se establece dentro de esta ley y señala que será obligatoria y permanente en sus diferentes niveles, así como que deberá contener los siguientes niveles:

- I. Requisitos de selección.
- II. Procedimiento de selección.
- III. Ingreso.
- IV. Formación.
- V. Capacitación.
- VI. Adiestramiento.
- VII. Desarrollo.
- VIII. Actualización.
- IX. Permanencia.
- X. Promoción.
- XI. Separación del servicio.

En los anteriores niveles deberá estar completada la evaluación, por cada uno de ellos (artículo 23).

Se establecerá una red de Información Nacional sobre seguridad pública, la cual captará el suministro de información de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los Municipios, esta información podrá ser consultada e intercambiada mediante instrumentos tecnológicos modernos (artículo 25).

Esta información dará lugar a la creación o reestructuramiento de dos Registros: el Nacional de Personal Policial y el Nacional de Armamento y Equipo. (artículos del 26 al 31 y del 32 al 37).

Se integrará una Base Nacional de Datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o

sentenciadas; esta misma base se conformará con información que aporten instituciones de:

- a) Prevención,
- b) Procuración de justicia,
- c) Administración de justicia,
- d) Readaptación social, y
- e) Todas las instituciones que deban contribuir a la Seguridad Pública (artículo 41)

Sobre el manejo de la información será bajo los principios de confidencialidad y reserva; (artículo 45) la misma se establecerán los siguientes niveles de consulta:

- I.- Policía preventiva,
- II.- Policía judicial,
- III.- Ministerio público,
- IV.- Autoridades judiciales,
- V.- Autoridades administrativas y de readaptación social, y
- VI.- Otras autoridades (artículo 44).

Se asignarán claves confidenciales para las personas que tengan acceso a inscripción o consultas de información; de estas consultas siempre quedará constancia de cualquier movimiento.

En el rubro de la atención a la población el Consejo Nacional de Seguridad Pública impulsará para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios instalen servicios para la localización de personas y de bienes; aunado a lo anterior se establecerá un servicio de comunicación telefónica directa que recibirá reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos. (artículo 48)

El servicio anteriormente mencionado tendrá comunicaciones con instituciones de seguridad pública de



salud, de protección civil y asistencias públicas y privadas. (artículo 49)

Ahora bien no se debe confundir el aspecto de atención de la comunidad con el de la participación de la sociedad; para este último mencionado, el artículo 51 de la Ley indica, que las instituciones de seguridad pública deberán contar con una entidad de consulta y participación de la comunidad. Así se determina que el Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá los mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad. (artículo 49)

El último aspecto a que se refiere esta Ley es el de la Seguridad Privada, citada desde mi punto de vista por la Ley como de los servicios privados de seguridad, pues tal pareciese como si de manera real estos servicios estuvieran privados del elemento seguridad.

En relación a lo anteriormente abordado, como punto fundamental establece la delimitación de competencias de las autoridades locales y federales para esta materia y los señala como que los servicios que presten en más de una Entidad Federativa serán autorizados por la Secretaría de Seguridad Pública y los que se circunscriban al ámbito de actuación de una sola Entidad Federativa se estará en competencia de la Autoridad Local. (artículo 52).

Los elementos que se dediquen a la prestación de estos servicios se ajustarán a los principios de actuación policial así como a la obligación de aportar datos para los registros de personal y de equipo así como información estadística sobre delincuencia al Sistema Nacional de Información.

EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

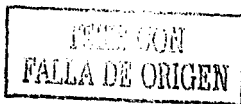
Iniciaremos el presente capítulo señalando que algunos tratadistas de la materia conciben al Sistema Nacional, como la entidad jurídica que funciona a través de mecanismos que producen los lineamientos, políticas, toman medidas y realizan acciones coordinadas, de conformidad con las facultades constitucionales y legales que ya tienen como propias, tanto la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Mientras que para otros estudiosos, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, es la conjunción de los esfuerzos del Gobierno y Sociedad por asegurar una convivencia civilizada, armónica y pacífica.

Esto es, que el Sistema está concebido como una amplia apertura para que todos, que permite proponer leyes, revisar acciones, contribuir para mejorar nuestro entorno, y construir un México mejor para sus habitantes.

De lo anterior, se deduce que, en un régimen de libertades como el nuestro, es inconsecuente que el Estado no prevea a sus ciudadanos de la seguridad necesaria para el sano desarrollo del hombre y su comunidad. En este caso, así lo hace con el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se materializa en la ordenación y administración de los recursos del Estado y la activa y madura participación de la comunidad.

Por otra parte, sabemos que en el país, el trabajo de las instituciones de seguridad pública, se pierde porque en lugar de aprovechar la experiencia adquirida, se actúa de manera aislada y deficiente, sin instrumentos adecuados o bien administrados, con elementos policiales con escasa formación. En consecuencia, las acciones de prevención, persecución y readaptación de sentenciados y menores infractores son insuficientes ante los hechos delictivos que



atentan cada día más contra la paz y tranquilidad de nuestro entorno personal, familiar y social.

Cabe señalar que esta inquietud fue percibida por el Lic. Ernesto Zedillo durante su campaña electoral en 1994, fue así que planteó la necesidad de integrar a los tres órdenes de gobierno en una organización que, sin afectar las decisiones soberanas y autónomas de los gobiernos y municipios, combatiera de manera sistémica la delincuencia, a partir de las acciones de prevención del delito con la participación de la sociedad.

Esta iniciativa tuvo cabidag formal en la reforma a los artículos 21 y 73 Fracción XXIII de nuestra Carta Magna, en diciembre de 1994, para indicar con precisión, que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que se coordinarán para establecer, a través de una ley expedida por el Congreso de la Unión, un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Fue así que en noviembre de 1995, en uso de las facultades, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Documento que sienta los principios rectores de la coordinación, y salva la voluntad soberana y autónoma de los Estados y Municipios, con la creación de las instancias de coordinación y el señalamiento de las materias que las mismas desarrollarán, principalmente para el establecimiento de un Sistema de Información Nacional y la creación y desarrollo de la Carrera Civil Policial.

Como ya señalamos antes, la seguridad pública es una función de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. La ley en cita, prevé que cada uno de ellos, se

coordinará a través de las instancias respectivas, esto es el Consejo Nacional de Seguridad Pública; los Consejos Locales, Regionales y Municipales, las Conferencias de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social y Participación Municipal; así como los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad, aspectos que revisten una vital importancia para el presente capítulo, motivo por el cual nos abocaremos al análisis de cada uno de ellos, dado que estas instancias se vinculan entre sí, para enriquecerse de las experiencias, comentarios y propuestas que se tengan en materia de Seguridad Pública.

Es primordial el apuntar que con fecha 7 de marzo de 1996, se instaló formalmente el Consejo Nacional de Seguridad, instancia suprema en la que intervienen, además de diversas dependencias federales, los titulares de los poderes ejecutivos de los 31 Estados de la República y el Distrito Federal. Este fue el acto que detonó el desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En esta primera sesión, y conforme lo dispone la ley, el Consejo Nacional acordó la instalación de los Consejos Estatales.

Es importante mencionar que la participación de la comunidad es parte esencial del Sistema, sin ella el Sistema Nacional de Seguridad Pública estaría condenado a carecer de las valiosas aportaciones ciudadanas. Se convertiría tristemente en un instrumento más de la autoridad. Ese no es su objetivo.

El Sistema da cabida a la intervención madura, crítica y propositiva, de cada una de los individuos de nuestra comunidad. Esta es una responsabilidad que no tiene antecedentes en nuestro régimen jurídico, de ahí su importancia, hoy nada se puede hacer sin el consenso de la sociedad; sus integrantes actúan hacia la consecución del bienestar colectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con la constitución de los Comités de Consultas y Participación de la Comunidad, tenemos el instrumento que recoge la simiente de las políticas y acciones que la autoridad implementará en materia de seguridad pública. Se requiere con ello que la participación ciudadana opine sobre políticas, sugiera medidas, realice un seguimiento de las acciones que ejecuten los cuerpos policiales, proponga reconocimientos por méritos o estímulos, presente denuncias o quejas cuando observe irregularidades, y que auxilie a las autoridades competentes para el buen desempeño de la seguridad pública.

Por otro lado, es importante mencionar que los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad edifican su propia responsabilidad. Se dan a sí mismos vida orgánica y funcional, eligen sus mesas directivas, y emiten sus reglas de operación para desarrollar sus trabajos en coadyuvancia con el Consejo de Coordinación correspondiente.

Por otro lado consideramos conveniente preguntarnos en primer término ¿Cuáles son los instrumentos fundamentales del Sistema Nacional de Seguridad Pública? El Sistema prevé el desarrollo de dos elementos substanciales: la creación y utilización de diversas bases de datos, y el establecimiento de la carrera civil policial.

El establecimiento de la base de datos contribuirá al diseño de políticas más adecuadas para la seguridad pública, permitirá un ejercicio más racional de recursos y, de manera determinante, será un acotamiento a las prácticas de impunidad y corrupción que denigran el trabajo de nuestros policías.

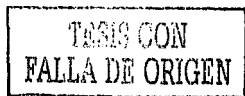
Consideramos que la información permitirá dar un seguimiento apropiado a la carrera civil policial de los elementos de las corporaciones públicas, lo que permitirá conocer sistemáticamente las conductas delictivas, su

recurrencia, conocer la efectividad en las acciones de persecución de los delincuentes, el desarrollo expedito de los procesos judiciales, y los alcances efectivos de la administración de justicia, esto es, la readaptación y reincorporación de sentenciados y menores infractores a nuestra sociedad. Es conveniente apuntar que dentro de los instrumentos de información, también se contemple una Base de Datos para la Atención a la Comunidad, en casos como: personas extraviadas, autos robados, instituciones de asistencia privada, emergencias, protección civil, etc.

La coordinación prevista en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fija que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios desarrollarán los lineamientos para la organización y funcionamiento de las instituciones de Seguridad Pública, y para la formación de sus integrantes, a través del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, para la formación y desempeño de los cuerpos policiales. (art. 9º, fracción III, y art. 24) El Servicio Nacional de Apoyo es así, un instrumento con el que se pretende desarrollar la carrera policial en los tres órdenes de gobierno del país, siendo su objetivo homologar procedimientos y buscar la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación y actuación de los integrantes de las instituciones policiales.

La Ley y su ejecución tienen como líneas base cumplir con los principios de actuación y desempeño profesional, comprendiendo la Carrera Policial los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, promoción, actualización y separación del servicio, evaluación y dignificación. (art. 23)

La actuación de nuestros cuerpos policiales debe apegarse a la legalidad, ser eficiente, profesional y honrada conforme lo establece nuestra máxima Ley, en su artículo 21.



3.1.- EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala en su Título Segundo, Capítulo II, Artículo 12, que la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será el Consejo Nacional. Este Consejo está integrado por: el Secretario de Seguridad Pública, quién además lo presidirá; los Gobernadores de los Estados; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cabe señalar que una de las funciones más importantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública, es la de formular propuestas para la elaboración, del proyecto del Programa Nacional de Seguridad Pública. (artículo 15, fracc. III) Sabemos que por disposición legal, la elaboración de este Programa Nacional de Seguridad Pública está a cargo del Ejecutivo. El programa, una vez aprobado y expedido legalmente, corresponde ejecutarlo, supervisarlo y evaluarlo en forma permanente, al propio Consejo Nacional.

El Consejo Nacional tiene la obligación legal de reunirse por lo menos cada seis meses de conformidad a lo establecido por el artículo 16 de la multicitada Ley, y como ya señalamos, la delicada tarea de hacer que se concrete en la realidad el Sistema Nacional de Seguridad Pública ya que corresponderá a su Presidente, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

En líneas anteriores se ha establecido que el Estado tiene un compromiso social, en el mantenimiento de la seguridad



de sus habitantes y en su integridad física y moral, su familia y su patrimonio.

Al establecer que las acciones en materia de Seguridad Pública son Atribuciones de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; y que para su ejercicio coordinarán sus recursos humanos y materiales a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y en cumplimiento de los preceptos constitucionales, el Poder Legislativo Federal emitió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que crea al Consejo Nacional de Seguridad Pública, como la instancia superior de coordinación del Sistema.

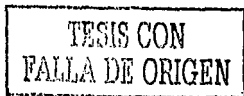
Por otra parte, consideramos de vital importancia mencionar que el Consejo Nacional de Seguridad Pública cuenta, dentro de sus integrantes, al Secretario Ejecutivo; a quien, por disposición de la propia Ley, corresponden funciones específicas para la realización de los fines del Sistema y del Consejo en materia de Seguridad Pública.

Las funciones del Consejo Nacional, así como del Secretario Ejecutivo del Sistema, se señalan en la propia Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Respecto del primero se establece en el:

"Artículo 15.- El consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



- II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de Seguridad Pública.
- III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de ésta y otros relacionados.
- IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales.
- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales.
- VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes.
- VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de Seguridad Pública.
- VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo.
- IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta Ley."

Por lo que toca la designación y requisitos del Secretario Ejecutivo se preceptúa en el artículo 14:

"El Consejo designará, a propuesta de su Presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido libremente por dicho Presidente.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener más de 35 años de edad;
- III. Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y
- IV. Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de Seguridad Pública."

Por lo que se refiere a las funciones del Secretario Ejecutivo, éstas son determinadas y establecidas en el artículo 17:

Serán funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional

- I. Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo;
- II. Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos a que se refiere el artículo 11;
- III. Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo;
- IV. Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de Seguridad Pública del país;
- V. Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo;
- VI. Coordinar el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y las Instituciones Nacionales de Formación de las policías;
- VII. Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, así como recabar todos los datos que se requieran;
- VIII. Informar periódicamente al Consejo de sus actividades;
- IX. Formular sugerencias a las autoridades competentes para que las instituciones de Seguridad Pública o Privada de la Federación, los Estados, el Distrito Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;

- X. Promover, por conducto de las instituciones de Seguridad Pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- XI. Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la Seguridad Pública;
- XII. Realizar estudios especializados sobre las materias de Seguridad Pública; y
- XIII. Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

Con base en el precepto anterior podemos deducir que el Secretario Ejecutivo no sustituye las atribuciones ni el marco que ya tienen las autoridades de Seguridad Pública que forman parte del sistema, (ni siquiera en el caso de la función para coordinar a las policías federales preventivas que ya existen: policía Federal de caminos, la Fiscal Federal, la Federal de Migración, para no citar otras policías que tienen diversos grados de organización como corporaciones policiales).

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

Esto es, que la figura del Secretario Ejecutivo tiene dos aspectos: es el Secretario de Acuerdos del Consejo Nacional y será el Secretario Instructor del Sistema Nacional que administre el servicio de apoyo a la carrera policial y los

instrumentos del Sistema: la formación profesional de las policías y los registros de la información. Dentro del marco legal debe cumplir la imprescindible tarea de mantener y hacer permanente la funcionalidad del Sistema.

3.2.- LAS CONFERENCIAS

Iniciaremos el análisis del presente punto, comentando en primer término lo que debemos entender por conferencia; así, tenemos que para Ricardo Méndez Silva es "La reunión de un grupo colegiado de individuos representantes de entes públicos, para tratar asuntos de interés común". (33)

Mientras que para los efectos de nuestro estudio, apreciamos que es conveniente señalar las ventajas que las conferencias ofrecen, y que constituyen su principal aportación al Sistema Nacional de Seguridad Pública, son la alta especialización de sus miembros en las materias que les correspondan, el fortalecimiento de coordinación institucional y el intercambio de experiencias en la aplicación de normas políticas.

Por lo que consideramos los reclamos de una sociedad organizada que exige mayor eficacia en la aplicación de la Ley, y que permita la convivencia armónica, y de conformidad con la reforma constitucional promovida por el Ejecutivo Federal, que establece la obligación de implementar esquemas integrales en materia de Seguridad Pública y Justicia entre los diversos niveles de gobierno, llevando a cabo un fructífero intercambio de ideas, experiencias y discusión sobre temas de interés común.

La Ley Reglamentaria del Artículo 21 Constitucional, igualmente establece que para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, el Sistema Nacional de

(33) Méndez Silva, Ricardo.



Seguridad Pública contará con las conferencias de Prevención y de Readaptación Social, la de Procuración de Justicia, y la de Participación Municipal. (art. 13)

Es importante destacar respecto de la integración de cada una de las conferencias, en primer término a la Conferencia de Prevención y Readaptación Social, la cual se integra por los Secretarios Generales de Gobierno del Distrito Federal y los Estados, o los funcionarios directamente responsables de estas materias en las entidades.

Mientras que la conferencia de Procuración de Justicia, la cual agrupa a todos los procuradores del país, que se reúnen periódicamente y se ocupan de diseñar políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua, que ha empezado a reeditar buenos frutos.

Finalmente, encontramos a la conferencia de Participación Municipal, instancia de coordinación nacional inmediata del Consejo Nacional, donde puedan tener cause y presencia los planteamientos y la visión que sobre Seguridad Pública provenga de todas las comunas del territorio nacional.

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

En otro orden de ideas, y en virtud de su trascendental importancia, expresaremos los objetivos principales que las conferencias de Procuración de Justicia y de Prevención y de Readaptación Social tiene atribuidas, en cumplimiento a lo previsto por el Artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, destacando entre ellas las siguientes:

- I. Apoyar al Sistema Nacional de Seguridad Pública para el conocimiento y atención de los asuntos de prevención y readaptación social, así como de la Procuración de Justicia.
- II. Consolidar y fortalecer la Procuración de Justicia y la prevención y readaptación social acorde a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- III. Actualizar y modernizar los órganos, instrumentos, procedimientos y sistemas de la prevención del delito y la procuración de justicia, así como la readaptación social, y la tecnología empleada.
- IV. Estudiar y analizar los asuntos relativos a la Procuración de Justicia, la política criminal y la prevención del delito y readaptación social.
- V. Promover la celebración y cumplimiento de convenios en materia de prevención de la delincuencia y procuración de justicia, entre la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, los Gobiernos y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, el Jefe de Gobierno y Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, y demás autoridades competentes para el desarrollo de acciones conjuntas.
- VI. Analizar y establecer recomendaciones generales, respecto de la forma y manera de prevenir el delito, y de enfrentar a la delincuencia común y a la organizada, así como los lineamientos necesarios para la readaptación social, dentro de los aspectos de la política criminal.
- VII. Promover la capacitación y profesionalización del personal de las Procuradurías y de prevención y readaptación social.
- VIII. Promover la actualización de normas jurídicas a nivel constitucional y de legislación ordinaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- IX. Intercambiar las experiencias de las instituciones de prevención y readaptación social, así como de procuración de justicia, para lograr una retroalimentación científica y técnica.
- X. Crear y mantener actualizado el Banco Nacional de Datos integrado por el Registro Nacional de Datos sobre los Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial, Peritos, Registro de Ordenes de Aprehesión, Incidencia Criminal y Autos Robados, Registro de Armamento, CEFERESOS, CERESOS, Custodios, Sentenciados, Reos, etc.
- XI. Operar y mantener actualizado, en el ámbito de competencia de cada conferencia, la información nacional sobre Seguridad Pública, integrada por el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública de armamento y equipo; de estadística e información de apoyo a la Procuración de Justicia, asimismo, creará y mantendrá actualizado el Banco Nacional de Vehículos Robados, a efecto de que facilite su recuperación y devolución.
- XII. Promover el empleo de Sistemas de Información en la Averiguación Previa y en la Prevención y Readaptación Social.
- XIII. Participar en la prevención y readaptación social, así como en la averiguación previa, en coordinación con las autoridades Federales, Estatales y Municipales, correspondientes.
- XIV. Promover ante los Ejecutivos, Federal, del Distrito Federal y Estatales, el incremento de los presupuestos de la procuración de justicia, así como de la prevención y readaptación social.
- XV. Pugnar por el establecimiento del servicio civil de carrera dentro de las instituciones de procuración de justicia y readaptación social.
- XVI. Velar porque los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia y de

prevención y de readaptación social, brinden atención especial a las etnias y clases económicamente débiles.

- XVII. Combatir la impunidad y la corrupción en la procuración de justicia, así como en la prevención y readaptación social.
- XVIII. Estimular las instancias conciliatorias, y de readaptación y reinserción social.
- XIX. Intercambiar bibliografías, manuales, guías, prontuarios, formularios, o cualquier publicación, y establecer un órgano de difusión que permita dar a conocer los acuerdos y trabajos que se desarrollen en las reuniones y conferencias nacionales.
- XX. Crear manuales de procedimientos y operación, que regulen la entrega y traslado de sentenciados nacionales o extranjeros, de acuerdo con lo estipulado en tratados o convenios internacionales, así como la entrega de instrumentos, huellas, vestigios, objetos y productos relacionados con hechos delictivos.
- XXI. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública.
- XXII. Fortalecer las relaciones entre las dependencias, procuradurías, instituciones e impulsar el cumplimiento de los acuerdos de las conferencias nacionales.

3.3.- LOS CONSEJOS, LOCALES, REGIONALES Y MUNICIPALES.

De conformidad con lo establecido en el mullicitado párrafo quinto del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina "La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competentes". Por lo cual, consideramos que es condición indispensable que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se integre a los tres

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

niveles de gobierno para fortalecer la Seguridad Pública en todo el territorio del país.

Es adecuado apuntar que, la Ley que crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en sus Artículos 8, 18, 19, 20, 49, 50, 51 y Segundo Transitorio, faculta y ordena al Consejo Nacional de Seguridad Pública para expedir las reglas de procedimiento, los mecanismos de coordinación, y plazos para la instalación y funcionamiento de los Consejos Locales, Regionales, Municipales o Delegacionales, como instancias para hacer funcionar la Seguridad Pública.

Atendiendo a la intención de la Ley, y para que se procuren los mecanismos de participación de los municipios, éstos deberán incorporarse a los órganos de coordinación locales, se considera recomendable incluir aquéllos municipios que sean cabecera de los distintos, partidos, o departamentos judiciales, porque en esas demarcaciones se delimita la competencia territorial y se asientan los órganos de impartición de justicia, los agentes del ministerio público, y con ellos, necesariamente, las policías judiciales y municipales, así como los centros para prisión preventiva y ejecución de penas, entre otros elementos, que en suma los definen como unidades de competencia legal, ministerial, policíacos y jurisdiccionales, y en punto axial para la coordinación de la Seguridad Pública regional.

Por otro lado, y considerando la estructura constitucional y legal que ubica a los municipios como la base de organización política y administrativa de las entidades, por lo que deben ser los consejos de las entidades federativas quienes se ocupen de proveer la oportunidad y procedimiento para instalar dichos consejos municipales o delegacionales, según sus propias y determinadas características; sin embargo, se considera, desde luego, la conveniencia de que, cuando menos, en los municipios más poblados de cada Estado, y aquellos conurbados a grandes

ciudades, que son donde inciden con mayor preocupación los elementos de la problemática de Seguridad Pública.

Con base en las anteriores consideraciones, será, por tanto, objeto de este estudio al precisar las normas que dispongan la integración de aquellos funcionarios de la Seguridad Pública que correspondan a los consejos en los Estados y en el Distrito Federal. Además, es oportuno señalar que los consejos Municipales en los Estados, y Delegacionales en el Distrito Federal, también están contemplados por la Ley en los artículos aludidos en líneas anteriores, como instancias del Sistema Nacional, encargadas de la coordinación, planeación y supervisión de los fines y las materias de Seguridad Pública, en sus respectivos ámbitos de gobierno.

Por lo que resulta recomendable que los Consejos Regionales e intermunicipales puedan instalarse cuando las circunstancias o las necesidades lo exijan, de acuerdo con las particularidades de la problemática de la Seguridad Pública en cada lugar, atendiendo a sus características demográficas y urbanas e incidencia delictiva que los identifiquen como una zona común de actividad coordinada para las instituciones de Seguridad Pública.

Por otro lado, es de señalarse que sin perjuicio de lo anterior, es necesario contar con los consejos municipales en las cabeceras de distritos o partidos judiciales, para proporcionar y apoyar la aplicación de los programas y trabajos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que no podría prescindir de ellos por su cabal implementación en una primera fase de actividades. Que por analogía de razonamiento, lo mismo debe considerarse respecto de los consejos en las delegaciones del Distrito Federal.

Por consecuencia de las anteriores consideraciones, opinamos que los Gobernadores de los Estados de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

doble carácter de miembros integrantes del Consejo Nacional, y titulares del Poder Ejecutivo de las entidades, deberán conjuntamente con el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional, proveer a la constitución de los Consejos Locales y Regionales de Coordinación, y de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana, de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 18 y 20 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que señalan:

"Artículo 18.- En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa."

"Artículo 20.- Los consejos locales y las instancias regionales se organizaran en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia..."

3.4.- LINEAMIENTOS QUE HOMOLOGAN LA ACTUACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LAS CORPORACIONES POLICIALES.

En lo tocante a esta temática, y partimos de la idea de que gobierno y sociedad deben sumar esfuerzos y voluntades para construir un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en donde todos vemos en la ley el fundamento de nuestro actuar y el instrumento eficiente de resolución de los conflictos. Aspiramos a un régimen jurídico que recoja la pluralidad de nuestra sociedad; tienda a que todos guíen sus conductas por lo dispuesto en sus normas; un régimen que nos preserve como nación, y que sea capaz de

reconocer y garantizar plenamente todos los derechos fundamentales conferidos por la Constitución.

Consideramos que para vivir en un estado de derecho, se requiere definir estrategias y líneas de acción que alcancen objetivos específicos, para crear las condiciones legales, instituciones administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial, y un ambiente propicio para su desarrollo; y, de esta manera, establecer las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con un mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de Seguridad Pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a todo tipo de delincuencia, así como lograr que los órganos responsables se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos.

Asimismo, que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido.

Que la ciudadanía vea en ellos a unos auténticos servidores públicos, y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos; y, con ellos se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen y, así, otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficacia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores para consolidar un régimen de Seguridad Pública sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas, y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.

3.5.- LA CARRERA POLICIAL

En opinión de la mayoría de los estudiosos de la materia y en cumplimiento del mandato constitucional, así como en atención al justo reclamo de la sociedad, se considera que el Sistema Nacional de Seguridad Pública debe emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público, para aplicar con buen éxito, de manera eficaz y transparente, las instituciones de Seguridad Pública. Su marco de referencia son los objetivos de las reformas constitucionales, y una política nacional que conciba a la Seguridad Pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio.

Urgen reformas que establezcan las bases para consolidar estándares nacionales de calidad, creando una auténtica carrera policial, sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y los riesgos de su labor, y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados, y a la autonomía de los municipios, bajo un proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la Seguridad Pública, con el objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Por lo que se debe crear, para tal efecto, el **Centro Nacional de Formación Policial**, que se integre con planteles distribuidos regionalmente para la

preparación de los reclutas de los cuerpos policiales preventivos, y para los mandos de alta especialización.

Se establecerán y reforzarán convenios entre el Gobierno Federal y los de los estados y municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de funcionamiento conjunto. Además, se procurará la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial. En este mismo sentido, se deberá integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de Seguridad Pública y su personal, para apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones, es necesario que las acciones de los cuerpos policiales sean más transparentes para dar un buen servicio y generar una nueva imagen de la Seguridad Pública en México. En este sentido, es indispensable promover una más estrecha vinculación entre las autoridades competentes en la materia y los diversos grupos intermedios de la sociedad.

Con base en las anteriores ideas, podemos concluir respecto a este punto que los principios rectores de la actuación de los miembros de las instituciones policiales siempre deberán ser tal y como lo preceptúa nuestra Constitución en su artículo 21. La legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, objetivo primordial del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deben ser su tónica.

Consideramos que solamente formando personal con verdadera vocación para el servicio público, y específicamente de Seguridad Pública, podemos avanzar al fortalecimiento y desarrollo de nuestro Estado de Derecho. Mucho hemos cuestionado los niveles de corrupción que han carcomido la estructura de las instituciones de Seguridad Pública. Por ello, se debe plantear también la necesidad de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que el régimen de salarios, estímulos y recompensas se mejore, a fin de que, en el mediano plazo, dichos elementos alcancen una retribución a su trabajo, que les permita un bienestar personal, familiar y social, equivalente al riesgo de la actividad policial; para que desarrollen un orgullo de pertenencia hacia las instituciones para las cuales laboran, y les permita mantener la esperanza de un mejoramiento en su nivel de vida.

La carrera policial debe comprender requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación y separación del servicio. La ley debe concebir a la formación policial de una manera integral, por ello, los planes y programas de estudio habrán de revisarse a fin de uniformar criterios en su contenido, de tal manera que los reconocimientos de grado, jerarquías y créditos de escolaridad, sean válidos en los niveles de gobierno, conforme lo reconozca el Sistema Educativo Nacional. Por lo que el órgano rector e materia de formación policial, deberá ser la Academia Nacional de Seguridad Pública, encargada de coordinar a todos los planteles y centros de formación, respetando irrestrictamente la administración interna, uniformando sus propósitos, programas y procedimientos. Así, la Academia establecerá, de manera coordinada, los criterios para el ingreso y la selección, tanto de los individuos en formación como de los que se encuentran en servicio activo. La Academia, así concebida, será técnicamente autónoma para constituirse en un eficaz para configurar la Carrera Policial.

3.6.- DE LOS SERVICIOS DE ATENCION A LA POBLACION.

En líneas anteriores hemos manifestado que las autoridades son responsables de garantizar la Seguridad Pública de los ciudadanos, no obstante, sabemos que la prevención del delito es tarea de todos, y sólo en la medida

en que todos participemos se podrán disminuir los índices de inseguridad en nuestra comunidad. Para ser promotor de la prevención de los delitos debemos, además, conocer y estar dispuestos a distinguir las causas que facilitan a un delincuente cometer algún delito, las medidas de precaución elemental que se deben adoptar para no convertirse en víctimas de un delito, así como las garantías constitucionales, y derechos de las víctimas, los mecanismos de acción ciudadana que funcionan en otras latitudes geográficas de México y del mundo.

En relación con este punto, consideramos procedente hacernos la reflexión sobre los elementales servicios de apoyo a la población, como parte de la labor social en favor de la comunidad que caracterizan las acciones coordinadas del Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Sobre este particular, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone el impulso de mecanismos que brinden servicios para emergencias; así como para la localización de personas y bienes, mediante la operación de la red telefónica nacional, donde se vinculen otros sistemas y tareas de diversas dependencias e instituciones de asistencia pública y privada, al señalar en sus artículos 47 y 48 lo siguiente:

Artículo 47.- "El Consejo Nacional impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes".

Artículo 48.- "El Consejo Nacional promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio de comunicación telefónica que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de Seguridad Pública, Salud, Protección Civil y las demás Asistenciales Públicas y Privadas".

De los preceptos anteriores, se pueden deducir, como los aspectos más relevantes, lo siguiente:

- El Consejo Nacional instruirá al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional y a los Secretarios Ejecutivos de los Consejos Locales, para establecer los servicios de apoyo a la población, por medio de la red telefónica abierta o de cualquier otro mecanismo análogo de comunicación.
- Todas las instituciones de Seguridad Pública del país deberán contar con un centro de atención que reciba directamente los reportes y demandas de la población; en forma coordinada, convendrán la instalación de estos servicios de comunicación con las instituciones o empresas particulares que lo presten.
- Por medio de estos servicios se deberá proporcionar todo tipo de información sobre personas extraviadas, accidentadas o detenidas, así como sobre vehículos accidentados y bienes abandonados o robados.
- Cuando un reporte o denuncia de la población constituya o suponga la comisión de algún delito, el Centro de Atención deberá informar el hecho de inmediato a las instituciones de Seguridad Pública, para que se proceda conforme a derecho.
- Estos servicios deberán estar administrados e integrados, operativamente, al Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. Su administración promoverá la participación de la comunidad, y orientará para el mejor servicio, adecuado, pronto y eficaz.

• Los servicios de atención a la población estarán conectados con las Instituciones de Seguridad Pública, de Salud, de Protección Civil, de Asistencia de Apoyo Tutelar o Educativa, de carácter público o privado, que existan en el país, las cuales deberán llevar registro y constancia de cualquier denuncia o llamada que se realice, y la respuesta o acciones que se produzcan.

• El servicio de comunicación y los centros de atención directa a la población que existan en las instituciones de Seguridad Pública, estarán conectadas permanentemente con las unidades de información que cada usuario tenga conforme al Reglamento de Usuarios.

3.7.- LA INFORMACION NACIONAL SOBRE SEGURIDAD PUBLICA.

Para conocer y analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de Seguridad Pública en los diversos ámbitos de gobierno, que permitan planear estrategias y políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos; se deben desarrollar una base de datos para el cumplimiento de este objetivo.

El cúmulo de datos que mediante dichos instrumentos se obtenga, integrará la Estadística de Seguridad Pública, que identificará, evaluará y sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistema de prisión preventiva, de ejecución de sentencias, y de tratamiento de menores, así como sobre los factores asociados a la problemática de Seguridad Pública. Esta información debe servir para apoyar conclusiones y decisiones sobre políticas de respuesta frente a las diferentes manifestaciones de la criminalidad, incluirá características, medios de identificación, recursos utilizados por el crimen organizado, y modos de operar, lo cual hará más eficaces las acciones que se

implementen para combatirlos, esto es, mejor detección y persecución de los delitos.

La información relativa a la prevención y procuración de justicia; readaptación social; judicial, y la que así se determine, debe de manejarse de manera confidencial; por tal razón, la ley establece que la información que ponga en riesgo la Seguridad Pública, o atente contra las personas y su honra, no deberá ser proporcionada. La Ley General que Establece las Bases de Coordinación preceptúa la obligación de las instancias de poder para suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre Seguridad Pública, a través de los instrumentos tecnológicos modernos, que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a los cuales la propia ley se refiere, siendo éste otro instrumento de capital importancia en el funcionamiento de la Seguridad Pública.

Uno de los elementos más importantes del anterior proceso es el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, creado para establecer un control sobre la trayectoria de los recursos humanos, y una coordinación adecuada y eficiente entre los tres órdenes de gobierno, en materia de información curricular del personal policial. Para alcanzar este objetivo consideramos que es pertinente obligar a los distintos niveles de gobierno a inscribir y mantener actualizados los registros del desempeño de su personal, sobre todo deberán proporcionar la información relativa a los datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, como son, entre otros, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad, antecedentes laborales, y trayectoria en los servicios de Seguridad Pública, estímulos, reconocimientos y sanciones a que se hayan hecho acreedores, y cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que los motivaron.

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública cubre aspectos informativos que con anterioridad eran

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

soslayados o, de plano, no se les tomaba en cuenta, como son los correspondientes a los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública, a los cuales se les inicie cualquier procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique o revoque dichos actos; esta información es obligatoria de las instituciones policiales, y debe notificarla en forma inmediata al Sistema Nacional.

Por otro lado, es pertinente señalar que la consulta al Registro debe ser obligatoria y, sobre todo, previa al ingreso de toda persona a cualquier institución policial, sin excepción alguna, y esto incluye también a las relativas a la formación policial.

Finalmente, con relación a este tema, consideramos oportuno apuntar que el Registro Nacional de Armamento y Equipo ha sido establecido por el Sistema Nacional, con el objeto de mantener un adecuado control sobre las capacidades y recursos de las instituciones policiales, mediante el conocimiento de los que se hayan comprado, asignado o autorizado. Las autoridades competentes en los tres niveles de gobierno deberán manifestar al Registro Nacional de Equipo, los vehículos asignados, con número de matrícula, placas de circulación, marca, modelo, tipo, número de serie y motor, así como las armas y municiones con su registro, marca, modelo, calibre, y demás elementos necesarios para su total identificación. El contar con un registro como éste, permitirá a las autoridades competentes mantener un adecuado control de las armas, de tal manera que los elementos policiales las dejen en debido resguardo en la corporación y, asimismo, se evite que personas no autorizadas las porten indebidamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.8.- LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD.

Iniciaremos el presente punto mencionando que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública sin proponer un debate sobre la naturaleza pública inherente a la actividad estatal de cualquier acción sobre seguridad interior, optó por incluir en su Título Cuarto, artículos 52, 53 y 54 a fin de regular a los servicios privados de seguridad como parte de la función de Seguridad Pública, y determinó que es competencia de las entidades federativas registrar y en su caso autorizar a las personas físicas o morales que presenten este tipo de servicio, a excepción de aquellas que operen en varios estados, en cuyo caso se requerirá de la autorización de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. También se previene en esta norma jurídica la obligación para que éstas empresas coadyuden con las autoridades e instituciones policiales en situaciones de urgencia, desastres o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, el Distrito Federal, de los Estados o Municipios y para que se sujete al nuevo régimen de principios sistemáticos y coordinados que se crean para la organización y funcionamiento de las instituciones policiales. Para este efecto las instancias de coordinación promoverán que las normas que regulen a dichas empresas establezcan requisitos y condiciones para la prestación del servicio, para su supervisión y los procedimientos para aplicar sanciones.

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

De acuerdo a lo anterior es imprescindible para lograr establecer una visión clara y objetiva del problema, remontarnos a los antecedentes de la Seguridad Privada en nuestro país, escudriñando en los ordenamientos legales que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

identifican diversos esfuerzos de autoridades por tratar de regular la actividad de estos servicios.

Desde el año de 1948 hasta la fecha se han venido estableciendo mecanismos de control y supervisión para este tipo de prestadores, a la par de estas políticas de control han surgido estructuras administrativas para igual fin, estos ordenamientos contienen diferentes características desde el ámbito de competencias de autoridades, hasta las sanciones como medidas de control que establecen en la mayoría de ellos.

Reglamento para los investigadores, detectives y policías privados o pertenecientes a organismos de servicio público descentralizado o concesionado, del 22 de septiembre de 1948. (Publicado en el D. O. F. el 13 de octubre de 1948)

Este reglamento, es el primer intento para regular en una forma seria y desde el punto de vista legal la actividad de las personas que venían desempeñando una labor parapolicial.

Lo anterior establece que a los particulares les estaba permitido la realización de investigaciones sobre la comisión de conductas delictivas (actualmente función exclusiva de la policía judicial), en relación al sector paraestatal se reconoció la existencia de departamentos u oficinas que realizaban trabajos de investigación o servicios confidenciales.

Como característica que resalta de este reglamento es el que fuese de carácter general puesto que era de aplicación en el Distrito y Territorios Federales, al igual de involucrar a diversas autoridades puesto que indica que la actuación de los policías privados se encontraba condicionada al acuerdo previo y favorable del Jefe del Distrito Federal o del Gobernador del Territorio Federal respectivo, así como de la autorización y registro que les debería otorgar el Procurador General de Justicia del Distrito Federal o del Territorio Federal correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

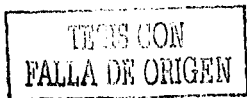
En este reglamento se utiliza la denominación para los prestadores como policías privados dándoles pauta para que la utilizaran y se crearan serias confusiones entre la ciudadanía, también se les permitió el uso de placas de identificación metálicas.

Dentro de las limitantes o restricciones que se marcaron para estos prestadores se encuentran las siguientes:

- a) Siempre que le sea encomendada la investigación de un delito o la localización de responsables, dará aviso de inmediato y solicitará su autorización para actuar a la Procuraduría General de Justicia y Territorios Federales, ajustándose a las instrucciones que esta le dé.
- b) No deberán usar el escudo y los colores nacionales en credenciales y cartas de conocimiento así como placas metálicas de identidad.
- c) El libro de registro de personal y de labores será presentado ante la procuraduría dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes, revisado este se asentará la fecha y la constancia del subprocurador.
- d) En el libro de registro de personal se asentarán la media filiación de cada uno de sus miembros con un retrato de frente y de perfil y la huella digital del pulgar derecho.
- e) Ningún miembro de las policías oficiales podrá desempeñar función alguna en las policías privadas.

Las sanciones se tipificaban desde una multa, clausura hasta la cancelación del registro. La autoridad encargada de resolver el trámite era el Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales y para lo cual debía apoyarse en un subprocurador.

Decreto presidencial del 9 de abril de 1985, por el que se abroga el Reglamento de los Investigadores, Detectives y Policías Privadas o pertenecientes a organismos de servicio público descentralizado o concesionado. (Público el D. O. F. el 25 de abril de 1985).



En él se abroga el anterior reglamento para los servicios privados de Seguridad Privada que venía operando desde 1948, y se tomó en cuenta que es una función, privativa del Estado el servicio público de policía y por ende no es delegable ni concesionable a los particulares, ya que el anterior reglamento derogado "subvierte dichos principios al permitir que se realicen funciones que son propias de las policías judiciales y preventiva".

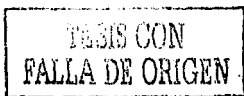
En el mismo decreto se establece que los prestadores que vienen operando pueden seguir haciéndolo, pero que por ningún motivo pueden realizar funciones que son propias de las policías constitucionales, así como usar en lo sucesivo la denominación de policía en su documentación, identificación o razón social.

Les faculta para seguir realizando labores de vigilancia, protección y seguridad interna, al igual para los organismos del servicio público descentralizado o concesionado que tengan establecidos departamento u oficinas de investigaciones o de servicios confidenciales.

En el Decreto materia de estudio no se establecieron obligaciones enunciativas, ni sanciones para los que infringieran, así como tampoco un nuevo mecanismo de autorizaciones o de registro, simplemente de manera discrecional se permitió la continuidad de estos prestadores que se constituyeron bajo el amparo del reglamento anterior sin establecerles ningún tipo de control por parte de la autoridad.

Acuerdo A/005/91 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, del 25 de enero de 1991, por el que se ordena la creación de la unidad de Registro y Supervisión de Servicios de Investigación Privados. (público en el D. O. F. 29 de enero de 1991).

Siendo Procurador General de Justicia del Distrito Federal el Lic. Ignacio Morales Lechuga emite el acuerdo, en el cual se establece la creación de una Unidad Administrativa,



dependiente de la Subprocuraduría de Control de Procesos mediante el cual se controlarían a los prestadores que se constituyeron bajo el amparo del reglamento anterior sin establecerles ningún tipo de control por parte de la autoridad.

Siendo como la costumbre en cuanto a la autoridad que se encargaba de regular los servicios de Seguridad Privada, es la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la que emite este acuerdo y se autodesigna como autoridad que controla dichos servicios; trayendo lo anterior como consecuencia que la regulación de los servicios se localicen, dicho en otras palabras que su competencia sea de carácter Local.

El Acuerdo establece que la unidad administrativa registrará y supervisará a los prestadores de los servicios de investigación privados según demuestren estar operando y cumpliendo por lo dispuesto en el Decreto Presidencial del 25 de abril de 1985, en coordinación con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que en cada caso correspondan en los términos que señalen las disposiciones legales aplicables; (no obstante que en ese momento no había una ley expresa que regulara sobre la Seguridad Privada).

Se incluyó en el acuerdo que el resultado de las visitas de supervisión se harían del conocimiento del Departamento de Distrito Federal, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nación y la Dirección General de Averiguaciones Previas de la PGJDF.

Acuerdo A/010/92 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal del 14 de agosto de 1992, por el que se establece el sistema de control de los servicios privados de seguridad. (Públicado en el D. O. F. el 17 de agosto de 1992).

En la administración del Lic. Diego Valadés como Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se dictan medidas como el presente acuerdo como un esfuerzo para

regularizar y controlar a las personas que prestaban servicios de Seguridad Privada.

En el mismo se define al sistema de control de los servicios privados de seguridad como, el conjunto de acciones que tienen por objeto el registro, normativización y control de los prestadores de los servicios privados de seguridad.

Las modalidades para la prestación que estableció fueron las siguientes tanto para personas físicas y morales como para organismos del servicio público o descentralizado o concesionado que realicen tareas análogas:

- a) Traslado y protección de fondos y valores,
- b) Investigaciones,
- c) Vigilancias, o
- d) Cualquier otra actividad encaminada a proporcionar informes comerciales, sobre solvencia, actividades, localización y datos similares relacionados con las personas.

En el mismo se establecen mayores limitaciones y obligaciones para los prestadores así como la expedición de una constancia provisional con vigencia de tres meses o registro definitivo en caso de cumplir con todos los requisitos.

Acuerdo del C. Secretario de Gobernación por el que se delega la facultad que en el mismo se indica en el Director General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana. (Público D. O. F. el 14 de abril de 1994).

El Doctor Jorge Carpizo siendo Secretario de Gobernación, establece un acuerdo en el cual delega facultades en el Director General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana encomendándole dictar las medidas administrativas necesarias que le correspondan en la esfera de competencia del Ejecutivo Federal para que se cumplan las disposiciones, así como el promover a través

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de los acuerdos de coordinación que propale la Secretaría de Gobernación con los Gobiernos de las Entidades Federativas, la adopción de disposiciones legales en el ámbito de Seguridad Pública tendientes a establecer un Padrón Nacional de Empresas Particulares de Seguridad, que contemple, además los antecedentes de sus elementos operativos, su relación de equipo y armamento y en el que una vez satisfechos los requisitos que se les fijen se inscriban aquellas que no realicen ni ejerciten funciones que por mandato constitucional están reservadas en exclusiva a las corporaciones policíacas oficiales.

Cabe señalar que dentro de marco jurídico, actual de la Seguridad Privada encontramos diversos ordenamientos que provienen desde leyes de seguridad públicas, acuerdos, reglamentos, decretos o hasta proyectos de leyes; por ejemplo Aguascalientes los regula por medio de un reglamento publicado en el periódico oficial del estado el 6 de junio de 1993; Baja California Sur como proyecto de reglamento, Coahuila de Zaragoza Ley de Seguridad Público de Estado publicada en la gaceta oficial del Estado el 2 de enero de 1996; Chihuahua lo hace por medio de su Código Administrativo de Estado y tiene un proyecto de reglamento para regular los mismos; el Distrito Federal lo realiza por medio de su Ley de Seguridad Pública y del Acuerdo A/011/94 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal; Jalisco lo regula por medio de su Ley de Seguridad Pública y del reglamento para los servicios privados de seguridad; el Estado de México lo contempla dentro de un anteproyecto de Ley de Seguridad Pública Morelos a través de un acuerdo publicado en el periódico oficial del Estado el 7 de diciembre de 1994; Nuevo León en su Ley Orgánica de los cuerpos de Seguridad Pública en su artículo 69 y el reglamento que deriva de este; Oaxaca lo contempla en un proyecto de Ley de Seguridad Pública; Quintana Roo los regula por medio del reglamento de vigilancia privada en el Estado, publicado el 25 de julio de 1995 en el periódico oficial del Estado; Tabasco

lo contempla dentro de un solo artículo en la Ley de Seguridad pública; Tamaulipas lo maneja como un ante proyecto de reglamento de Tlaxcala en un solo artículo de su ley de seguridad pública, Sonora lo regula dentro de su Ley de Seguridad Pública y Veracruz por medio de un reglamento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL
TÍTULO NOVENO (PUBLICADO EN EL D. O. F. 19 DE JULIO DE
1993)**

Esta Ley de Seguridad Pública dedica especialmente un título, el noveno, para los servicios privados de seguridad en el se establecen las modalidades sobre las que habrá de prestarse, los lineamientos a los que debe sujetarse los prestadores y las obligaciones que le corresponden a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, (actualmente esta función de la Procuraduría se transfiere a la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal; según la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículo 4º transitorio D. O. F. del 30 de mayo de 1995).

Acuerdo A/011/94 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en el que se establecen las reglas generales del Título Noveno de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. (Publicado en el D. O. F. el 31 de marzo de 1994).

Este acuerdo fue expedido siendo Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Lic. Humberto Benítez Treviño, el mismo es derivado del Título Noveno de la Ley de Seguridad Pública anteriormente tratada, con la finalidad de reglamentar los servicios; se indica que las reglas retoman los requisitos, lineamientos, características de la autorización, capacitación, vigilancia y control de los prestadores, sanciones, su ejecución y la tramitación del recurso de revisión en contra de éstas.

Se puede retomar a este acuerdo como una reseña de lo que se vino contemplando con anterioridad en los reglamentos y acuerdos derogados.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Título Cuarto.

La presente Ley es un avance muy importante y podríamos definirla como la parteaguas de la legislación que

hasta el momento se vía estableciendo, por la propia característica de la Ley como general involucra a las tres esferas de Gobierno dentro de su competencia, y establece un capítulo, el cuarto, sobre los servicios privados de seguridad, en ella se establece un ámbito que delimita las competencias entre las autoridades Estatales y Federales en materia de Seguridad Privada, al señalar en su artículo 52 que "además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección y vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluidos su traslado, deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad. Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoveran que dichas leyes locales provean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones."

Demarcándose así la aplicación de los ordenamientos jurídicos a nivel Estatal y Federal así como de sus autoridades y ámbitos de competencia.

Problemática.

La problemática que desde el punto de vista jurídico surge al entorno de la Seguridad Privada es en un principio la falta de regulación en la mayoría de las entidades federativas, en un segundo término la falta de una reglamentación secundaria derivada del Título Cuarto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

Si bien es cierto que la nueva Ley General estableció mejores condiciones de regulación lo es también que los tres artículos que menciona la Ley son insuficientes para normar y establecer mecanismos de control sobre los servicios privados de Seguridad Privada, es por lo tanto urgente, el establecer un ordenamiento legal secundario que derive de la Ley y en el cual se establezcan los alcances reales de la autorización, obligaciones y derechos de los prestadores, su vinculación con los nuevos registros de información policial y de armamento, así como la profesionalización de sus elementos.

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA Y DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

- 4.1. CONCEPTO DE NATURALEZA JURÍDICA.**

- 4.2. CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.**

- 4.3. FIGURA JURÍDICA DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

- 4.4. FIGURA JURÍDICA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO IV

NATURALEZA JURÍDICA DEL SISTEMA Y DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

4.1.- CONCEPTO DE NATURALEZA JURÍDICA.

Dentro de la Administración Pública Federal surgen estas dos nuevas figuras: un sistema y un consejo, creados por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sobre la integración y funcionamiento de ambos organismos ya hemos tratado en los capítulos anteriores. conviene ahora averiguar sobre la naturaleza jurídica de uno y otro.

Se entiende por naturaleza jurídica de una figura o institución jurídica el ser mismo de ella en cuanto es principio de operación. Es decir, se contempla dinámicamente, en su proyección al exterior, en su reflejo a su entorno; y no estáticamente, en actitud interiorista y cerrada. Se trata de un análisis más profundo que cuando se describe la integración o funcionamiento de un organismo jurídico.

Tanto respecto del Sistema como respecto del Consejo de Seguridad Pública podemos formularnos la siguiente pregunta: ¿Qué clase de entes jurídicos son? La respuesta a esta pregunta nos estará indicando su naturaleza jurídica.

¿Cómo van a operar, como órgano dependiente directamente de un organismo centralizado o de manera más o menos autónoma, ya sea como órganos desconcentrados, ya como órganos descentralizados?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2.- CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.

Sabido es que dentro de la organización administrativa mexicana los organismos jurídicos pueden clasificarse en alguna de esas tres conceptualizaciones. El sector centralizado lo integran prácticamente las Secretarías de Estado. Conectados con ellos hay muchos organismos, que pueden estar formando parte de una misma Secretaría en forma directa, como elemento funcional centralizado también; o que aún formando parte de una determinada Secretaría de Estado, goce de cierta autonomía administrativa. En este último caso se habla de organismos desconcentrados o descentralizados. Veamos pues más detenidamente en qué consiste cada una de ellas.

Para el efecto de comprender cabalmente al Sistema y al Consejo de Seguridad Pública consideramos que es fundamental, conocer la forma de organización político-administrativa en la que se establece la distribución de competencia, en atención de tan elevadas finalidades, por medio de entidades Jurídico-Políticas, con diversas esferas de competencias, ya que todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello el Estado ha tratado de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

En base a las anteriores ideas consideramos necesario hacer la distinción sobre lo que se entendió como Centralización, Desconcentración y qué por Descentralización, ya que dichas formas jurídicas en las que se organiza la administración y en las que el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consideramos pertinente señalar que no existe una precisión estricta de esos conceptos, ni teórica, ni legislativa, se habla inclusive de variantes de centralización desconcentrada y de descentralización centralizada, desconcentración central, periférica, unilateral, lineal, horizontal, regional, etc.; asimismo se habla de delegación de facultades.

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, la centralización es "la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, organización de la administración pública, se ordenan y acomodan articulaciones bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (34)

La centralización implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellas existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de Coordinación entre los Secretarios, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.

En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos.

Ahora bien, la Unidad y la Coordinación de una estructura administrativa centralizada, logra su eficiencia merced al sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con la vigilancia del poder central sobre los órganos inferiores a través de los siguientes actos administrativos:

(34) Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S. A. 11ª Edición, México. D. F., 1993. Pág. 126.

- a) La autorización a la facultad para actuar.
- b) La aprobación o ratificación de un acto.
- c) El visto bueno o conformidad previa en el acto.
- d) La suspensión o detención del acto.
- e) La intervención o fiscalización directa en la actividad del funcionario.

Para el jurista español, de la Vallina Velarde, la desconcentración es "Aquel Principio Jurídico de Organización Administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a una de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma". (35)

En términos generales, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración como son: en estricto sentido o formal, vertical, horizontal, regional, entre otras.

Desconcentración en estricto sentido, o funcional; es la forma de organización administrativa en la cual se otorgan a órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permita actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

De las instituciones desconcentradas que existen, estas adoptan diversas formas u denominaciones. como son:

(35) Vallina Velarde, Juan Luis de "La desconcentración administrativa." Revista de Administración Pública, Madrid, Núm. 35, Mayo Agosto de 1961.

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN

instituciones, juntas, institutos, consejos, comités, patronatos, uniones y comisiones; que son las más numerosas y que tienen algunas de ellas el carácter de nacional pero su caracterización jurídica aún es muy discutible por carecer la mayoría de estos de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En base a lo anteriormente apuntado, podríamos destacar de los organismos desconcentrados como sus principales características las siguientes:

- a) Ser creados por una ley o reglamento;
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado;
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central;
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio;
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen;
- f) Tienen autonomía técnica;
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro);
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada;
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate; y
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Por lo que respecta a la figura de la descentralización, la Real Academia Española y la doctrina han definido de la siguiente manera:

Para el Diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa "Acción y efecto de descentralizar" y ésta última: "Transferir a diversas

corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercían el Gobierno Supremo del Estado". (36)

Por su parte, Gabino Fraga la define en los términos siguientes; "Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: La descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía". (37) Y concluye "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos". (38)

Para Andrés Serra Rojas, "descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control". (39)

El Maestro Miguel Acosta Romero, al referirse a la descentralización administrativa, señala que "en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al estado, o que es de interés público". (40)

Rafael de Pina Vara, la define como el "traspaso de determinado servicio de la administración central a órganos o funcionarios de la misma sede en las provincias o regiones". (41)

(34) Real Academia de la Lengua Española. Ob. Cit. Pág.

(37) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, 15 Ed. Porrúa, S.A. México 1973, Pág. 200

(38) Idem, Pág. 203

(39) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, 9 Ed. Porrúa, S.A. México 1979, Tomo I, Pág. 473

(40) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, 8 Ed. Porrúa, S.A. México 1988, Pág.

347

(41) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, 8 Ed. Porrúa, S.A. México 1988, Pág.

347

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, precisa que "es la forma administrativa, en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: Acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y descongestionar el poder central". (42)

De todo lo anterior, podemos señalar que los organismos descentralizados son instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten y los organismos desconcentrados, son los creados con facultades especiales para resolver sobre la materia dentro del ámbito de las atribuciones que se les tiene encomendadas, adscritos a las Secretarías de Estado, de las que están jerárquicamente subordinados.

En base a las ideas y definiciones anteriores, podremos concluir a éste respecto señalando algunas características peculiares de la descentralización y desconcentración administrativa, así como sus principales diferencias en los siguientes cuadros:

(42) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ob. Cit. Tomo II, Pág. 1090.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANOS DESCENTRADOS

Son creados por Ley o Reglamento.

Dependen siempre de la Presidencia de una Secretaría o de un Departamento de Estado.

Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.

Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.

Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

Tienen autonomía técnica.

No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen del otro).

Su nomenclatura puede ser muy variada

Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.

En ocasiones tiene personalidad propia.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANOS DESCENTRALIZADOS

Son creados por un acto legislativo, Ley, del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo;

Tienen régimen jurídico propio;

Tiene personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.

Denominación;

La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

Tienen órganos de dirección, administración y representación.

Cuentan con una estructura administrativa interna;

Cuentan con un patrimonio propio;

Objeto,

Finalidad;

Posee régimen fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA CONCEPTUALIZACIÓN

Implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores.

Es la forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

Denominaciones adoptadas por las Instituciones Desconcentradas que existen: Instituciones, Juntas, Institutos, Consejos, Comités, Patronatos, Uniones y Comisiones.

Art. 17 de la LOAPF, establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos Desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA CONCEPTUALIZACIONES

Existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.

Forma de organización que adopta la administración pública a través de una Ley, para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general; por medio de organismos creados especialmente para ello, dotado de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.

Forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación por el Legislador de entes públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica.

Art. 45 de la LOAPF, son Organismos Descentralizados las entidades creadas por la Ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

4.3.- FIGURA JURIDICA DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Aplicando ahora cuanto hemos dicho acerca de la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el Capítulo 2, punto 2.11; y lo que hemos también puntualizado sobre los conceptos de naturaleza jurídica y centralización, desconcentración y descentralización, en este mismo Capítulo, puntos 4.1. y 4.2., consideramos válido concluir que la naturaleza jurídica del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la de ser un ente creado y constituido dentro de la forma de centralización más pura, puesto al servicio inmediato y directo de diversos entes (Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios) para coadyuvar en sus responsabilidades de Seguridad Pública (Art. 3º de la Ley)

Por otra parte, no tiene las características ni de organismo desconcentrado, porque no tiene autonomía técnica, ni personalidad jurídica propia; ni de organismo descentralizado, puesto que tampoco tiene personalidad jurídica, ni patrimonio propio.

Se trata de un sistema, no de un organismo, coordina actividades de diversas partes que tiene una misma responsabilidad común: la Seguridad Pública.

4.4.- FIGURA JURÍDICA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Realizando igualmente aquí la aplicación a que nos hemos referido en el punto anterior (4.3), consideramos igualmente válido concluir que si bien es cierto que se trata

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de un organismo, por cuanto es un Consejo, cae por sus características dentro de la centralización. Integrado por elementos de diversas Secretarías o áreas (Artículo 12), su finalidad es precisamente coordinar actividades en orden a la finalidad común de promover y conservar la seguridad pública. Su dependencia es inmediata y directa. No tiene por tanto desconcentración o descentralización alguna. Tampoco tiene personalidad jurídica o patrimonio propio, pues la partida presupuestal la cubre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El poder de las organizaciones delictivas, la ineficacia y la corrupción imperante en las corporaciones policiales preventivas y judiciales, así como los escandalosos niveles de impunidad y judiciales, son variables que se traducen en un estado de zozobra y acoso permanente para la población, la cual experimenta una completa y justificada desconfianza ante las instituciones encargadas de velar por la seguridad y de procuración e impartición de justicia.

SEGUNDA.- Es prioridad nacional la reorganización profunda y la moralización y limpieza de las entidades públicas relacionadas con la Seguridad Pública, la Fiscalización y la Procuración de Justicia, para lo cual se precisa de modificaciones legales en materia de seguridad pública.

TERCERA.- Es evidente que el trabajo de las instituciones de seguridad se pierde, porque en lugar de aprovechar las experiencias adquiridas se actúa de manera aislada y deficientemente, con elementos policiales con escasa formación, por estas razones el Estado Mexicano creó por mandato del artículo 21 Constitucional el Sistema Nacional de Seguridad Pública como un instrumento que regula todas las actividades relacionadas con la seguridad pública, incluyendo aquellos que prestan los particulares en auxilio de las instituciones gubernamentales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUARTA.- La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de nuestra constitución no crea nuevos órganos de autoridad, porque ello rebasaría su naturaleza y materia, solo crea instancias jurídicas de definición y actuación. Por tanto, no es una ley sustantiva o procedimental sobre Seguridad Pública, sino un ordenamiento rector de la coordinación nacional en la materia entre los estados, el Distrito Federal y los Municipios.

QUINTA.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece la política nacional de seguridad pública, a través del programa nacional de seguridad pública, para ampliar la cobertura y mejorar la capacidad de respuesta de manera coordinada, integral y eficiente a nivel federal, estatal y municipal.

SEXTA.- Consideramos se debe de cambiar la estructura actual de la seguridad pública, ya que no se puede planear un serio programa de seguridad cuando la policía preventiva no cuenta con facultades, ni con capacitación que le permita investigar y con ello sea coadyuvante a las actividades de la policía judicial y del ministerio público.

SÉPTIMA.- La participación de la sociedad civil, es importante para lograr los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, proponiendo acciones e involucrándose en los planes y programas del sistema, a través de los consejos estatales y municipales de su lugar de residencia.

OCTAVA.- Se debe plantear la necesidad para que los cuerpos de Seguridad Pública Preventiva, cuenten con un alto grado de Seguridad económica, así como una amplia y eficaz protección jurídica, para que en forma recíproca dichos elementos asuman el sentido de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones previendo creciente formación.

NOVENA.- Para que opere el Sistema Nacional de Seguridad Pública se necesita un control efectivo sobre la trayectoria de los recursos humanos, y una coordinación adecuada y eficiente entre las tres ordenes de Gobierno, en materia de información curricular del personal policial, considerando pertinente obligar a los distintos niveles del gobierno a inscribir y mantener actualizado los registros del desempeño de su personal, incluyendo las sanciones a que se hayan hecho acreedores y cualquier cambio de adscripción, actividad o rango, así como las razones que lo motivaron.

DÉCIMA.- Es conveniente reformar el Artículo 21 de nuestra Constitución Política para incluir a los particulares que presten servicio de Seguridad Privada, ya que son depositarios en caso de emergencia de la Seguridad Pública.

DÉCIMA PRIMERA.- Es necesario crear una ley especial con carácter federal, que regule los servicios que prestan los particulares en materia de Seguridad Pública por que en la actualidad no en todas las entidades cuentan con leyes que las regulen.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA SEGUNDA.- Creemos conveniente se reforme la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su título cuarto, para que se reglamente en forma precisa las obligaciones y derechos que asumen los particulares al auxiliar en el servicio de Seguridad Pública.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2º. Edición Porrúa, S. A. México 1993.
- 2) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 8º. Edición Porrúa, S. A. México 1988.
- 3) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11º. Edición Porrúa, S. A. México 1993.
- 4) Aguayo Quezada, Sergio. En busca de la Seguridad pérdida. 6 Edición Sigo Veintiuno Editores, S. A. de C. V. México 1990.
- 5) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 15º. Edición Porrúa, S. A. México 1973.
- 6) González Ruíz, Samuel; López Portillo, Ernesto; Arturo Yañez. Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. Universidad Autónoma de México, México 1994.
- 7) García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 42º. Edición Porrúa, S. A. México 1991.
- 8) Iñigo, Alejandro. Bitácora de un Policía 1500-1982. Departamento del Distrito Federal, México 1985.
- 9) Nacif Mina, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México.
- 10) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 9º. Edición Porrúa, S. A. México 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 11) Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. 16°. Edición Porrúa, S. A. México 1979. Tema I.
- 12) **Secretaría de Gobernación, Justicia y Seguridad; Cuadernos de Renovación Nacional.**
- 13) Soto Díaz, Ricardo. **Nociones de Derecho Positivo Mexicano**. 19°. Edición Esfinge, S. A. México 1991.
- 14) Valdez Abascal, Rubén. Romero Apis Elias. **La Modernización del Derecho Mexicano**. 2°. Edición Porrúa, S. A. México 1994.
- 15) Vallna Velarde, Juan Luis. **En la descartación administrativa**. *Revista de Administración Pública, Madrid, número 35, mayo-agosto 1961.*
- 16) **Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tema II.**
- 17) **Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública. Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal.**

LEYES

- 1) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 2) **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- 3) **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**
- 4) **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

OTROS

- 1) Diario Oficial de la Federación 13 de octubre de 1948.
- 2) Diario Oficial de la Federación 25 de abril de 1985.
- 3) Diario Oficial de la Federación 29 de enero de 1991.
- 4) Diario Oficial de la Federación 17 de agosto de 1992.
- 5) Diario Oficial de la Federación 9 de junio de 1993.
- 6) Diario Oficial de la Federación 14 de abril de 1994.
- 7) Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1994.
- 8) Diario Oficial de la Federación 11 de diciembre de 1995.
- 9) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco 28 de enero de 1994.
- 10) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán 28 de junio de 1988.
- 11) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo 9 de febrero de 1987.

DICCIONARIOS

- 1) Real Academia de la Lengua Española. 19ª. Edición Espasa. Calpe, S. A. Madrid, España 1970.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN