

163



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DUPLICIDAD DE
FUNCIONES EXISTENTES ENTRE LAS
UNIDADES DE ASUNTOS INTERNOS Y LA
CONTRALORÍA INTERNA DE LA POLICÍA
FEDERAL PREVENTIVA. ALGUNAS
CONSIDERACIONES.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA: JAVIER GONZÁLEZ MANCILLA.

ASESOR: LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTES.

MÉXICO

2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios.

Por que con su infinito poder me permitió ser el fruto del amor (de su amor), tener salud y bienestar para poder llevar una vida llena de satisfacciones y fracasos que me han ayudado a ser un hombre íntegro.

A mis Padres.

Hilda Mancilla Barrientos y Néstor González López por haberme otorgado la vida, su amor, su apoyo incondicional, mis estudios y los cimientos más firmes y fuertes que me permiten construir una vida.

A mis hermanos.

José Néstor y Alberto González Mancilla por compartir conmigo tantos momentos y brindándome su apoyo y comprensión.

A mis amigos:

- *Mario Arturo Barrera Rodríguez*
- *Juan Carpio Olvera*
- *Jorge Daniel García Bravo*
- *Maurilio Nicolás Rangel*
- *Oscar Guillermo Pancardo Durán*
- *Elia Reyes Sánchez*

Quienes me brindaron su apoyo, su aprecio y comprensión en todo momento, mostrándome que existe la verdadera Amistad y ayudándome con sus consejos a crecer como ser humano.

A mis Profesores.

*Por transmitirme sus conocimientos
y haber fomentado en mí el don del
saber, los principios éticos y
profesionalismo; por su paciencia y
tolerancia, todo lo que me ha
permitido llegar a la meta y me
ayudará a tomarne como
profesional.*

A mi Asesor

*Quien sin su ayuda, paciencia,
conocimientos y profesionalismo no
se hubiera concretado este proyecto:
Licenciado Enrique Martín Cabrera
Cortés.*

A la SECODAM.

Por la oportunidad que me brindó de poner en práctica mis conocimientos y ampliarlos, a interrelacionarme con todo tipo de personas sin distinción alguna y enseñarme a desempeñar mis funciones profesionales con ética y honestidad da mas satisfacciones.

A Elvia Araceli Castera Álvarez.

Por creer en mí y motivarme a seguir adelante con este y otros proyectos, compartiendo sus ideas y experiencias, procurando siempre que tenga un progreso personal, de una forma desinteresada.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. GENERALIDADES SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO ATRIBUCIÓN ESTATAL.

1.1. Concepto de seguridad, seguridad pública y seguridad jurídica.	1
1.2. Breve sinopsis de la Seguridad Pública:	9
1.2.1. En el Mundo.	10
1.2.2. En México.	23
1.3. El fundamento constitucional de la Seguridad Pública en nuestro país.	26
1.4. El estado moderno y su atribución en materia de Seguridad Pública.	29
1.5. Problemática jurídica y social de la Seguridad Pública en México.	32

CAPÍTULO 2. POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

2.1. Concepto de la Policía Federal Preventiva.	35
2.2. Breve sinopsis histórica y legislativa de la Policía Federal Preventiva.	37
2.3. Sus atribuciones legales según su propia normatividad.	40
2.4. Breve análisis de su Ley y Reglamento.	47
2.5. Importancia jurídica y social de la Policía Federal Preventiva.	55
2.6. Perspectivas jurídicas y sociales de la Policía Federal Preventiva en el actual Gobierno Federal.	57

CAPÍTULO 3. LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES EXISTENTE ENTRE LAS UNIDADES DE ASUNTOS INTERNOS Y LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

3.1. Estructura orgánica de la Policía Federal Preventiva.	61
3.1.1. El Comisionado.	65
3.1.2. Estado Mayor.	72

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.3. Unidades Administrativas Centrales.	75
3.1.4. Unidades Administrativas Regionales.	83
3.2. Las unidades de Asuntos Internos y la Contraloría Interna de la Policía Federal Preventiva.	89
3.2.1. Atribuciones Respectivas.	89
3.2.2. La Duplicidad de funciones existente entre ambas unidades. Algunas consideraciones.	94

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

LEGISLACIÓN.

INTRODUCCIÓN

La creación de un organismo encargado de prevenir la comisión de delitos en el ámbito federal y de vigilar el exacto cumplimiento de las leyes gubernativas y de policía, despertó muchos cometarios para algunos, la institución que dicho sea, depende de la Secretaría de Seguridad Pública y que en su inicio dependía de la Secretaría de Gobernación, es un cuerpo altamente calificado y útil para el combate y la prevención al delito federal, por lo cual resulta para ellos justificado el organismo. Sin embargo, para los detractores de la Policía Federal Preventiva, se trata de un cuerpo policiaco que a la fecha no ha demostrado ni justificado su existencia, ni las fuertes erogaciones que su creación generó.

Lo cierto es que la Policía Federal Preventiva responde a una función del Estado mexicano que resulta ya impostergable, la seguridad pública, un imperativo legal y que nuestra sociedad reclama como prioridad. Además, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional la Federación, el Distrito Federal, los demás Estados y Municipios están coordinados para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad, en el cual, la Policía Federal Preventiva juega un importante papel.

Es de considerarse que la poca actividad que ha desplegado este cuerpo policiaco a la fecha no puede significar el fracaso definitivo de la misma. Por el contrario, sólo el transcurso del tiempo y el normal desenvolvimiento de la institución dará la respuesta tan buscada sobre la efectividad o no de la Policía Federal Preventiva.

He escogido a esta institución novedosa para desarrollar mi trabajo de investigación documental y con finalidad recepcional, y en lo particular, me ha llamado la atención el hecho que dentro de la estructura orgánica de la misma policía exista por una parte una Unidad de asuntos internos, dentro de cuyas

funciones está la de "mantener actualizados los procedimientos de inspección e investigación sobre el cumplimiento de las obligaciones de los integrantes", y por otro lado, la Unidad de la Contraloría Interna que puede también instruir los procedimientos administrativos al personal de la Policía Federal Preventiva por violación a alguno de los deberes establecidos en la Ley de la institución policíaca y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Lo anterior significa que existe una duplicidad de atribuciones de las unidades señaladas lo cual resulta digno de estudio, pues este problema constituye posiblemente una erogación innecesaria del Gobierno Federal.

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO ATRIBUCIÓN ESTATAL.

1.1. CONCEPTO DE SEGURIDAD, SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD JURÍDICA.

Son tres los conceptos muy afines y que merecen ser comentados.

Seguridad.- "... es la calidad de seguro". También es la "... garantía que una persona da a otra de que cumplirá algo". El adjetivo "seguro", significa "libre de todo daño, peligro o riesgo".¹

Vista así, la "seguridad", es un estado físico o material de una persona que se traduce en estabilidad o en estar libre de todo daño, peligro o riesgo.

El Diccionario de la Real Academia dice de la seguridad: "es la calidad de libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo".²

¹ Diccionario Esencial de la Lengua Española. Editorial Larousse S.A., México, 1994, p. 600.

² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1970, p. 625.



La noción de "seguridad" es un poco subjetiva pues, tiene que ver con el sentimiento o sensación de una persona de que no tiene peligro, pero también hay un elemento objetivo que se identifica con la ausencia real del peligro.

Para el derecho, el vocablo "seguridad", posee muchas significaciones y hay también, diferentes tipos de seguridad: pública y jurídica, que son las más importantes. A continuación procederemos a explicar ambos conceptos.

Seguridad pública.- Según el autor Samuel González Ruiz, de manera a priori, el término indicado arriba se refiere al "mantenimiento de la paz y el orden públicos". Más adelante señala que:

"... se trata de 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 procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas".³

Uno de los fines del Estado moderno es precisamente el mantenimiento de la paz y el orden públicos, para tal fin, el Estado se encarga de

³ González Ruiz, Samuel y otros. Seguridad Pública en México. UNAM, México, 1994. p. 43.

la seguridad pública, la cual como lo señaló el autor González Ruíz, se ocupa de la protección legal a través de los mecanismos de control penal y administrativo de los delitos y de las faltas que dañen, restrinjan o conculquen la paz pública. La seguridad pública es una función de vital importancia que el Estado lleva a cabo mediante los sistemas de procuración e impartición de la justicia (averiguaciones previas o indagatorias y los procesos penales correspondientes), así como por los diferentes sistemas y aparatos policiales.

Ninguna sociedad humana podría coexistir ni sobrevivir si no cuenta con un sistema de seguridad pública que sea eficaz y estructurado.

La seguridad pública conjuga esfuerzos tanto de la autoridad jurisdiccional como de la autoridad administrativa, representada por el Ministerio Público y por los diferentes cuerpos policiacos. La seguridad pública engloba también la cooperación de los tres niveles de gobierno: federal, local y municipal.

Seguridad Jurídica.- Antes de explicar que es la seguridad jurídica conviene partir de la siguiente premisa:

" En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. En otras

palabras, el Estado, en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades. El Estado, al desplegar su actividad de imperio....., necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral."⁴

Tenemos que el Estado, en sus diarias relaciones con los gobernados puede afectar la esfera jurídica de éstos últimos, para evitar que esto constituya un acto arbitrario e ilegal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le concede a los gobernados cierta protección contenida en varios preceptos que en conjunto son la seguridad jurídica que toda persona en su carácter de gobernado y en su relación de subordinación al Estado, debe de gozar.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara manifiestan sobre la seguridad jurídica:

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A., 28ª edición, México, 1996, p. 504.

" Garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo, nacional o extranjero."⁵

La seguridad jurídica constituye una especie o clase de garantía. El autor César Carlos Garza García señala:

" Las garantías de seguridad jurídica son las que establecen los requisitos, condiciones y supuestos necesarios, para que un acto de autoridad pueda, pueda válidamente afectar los derechos subjetivos de los gobernados."⁶

Ahora abordaremos la diferencia existente entre la seguridad pública y la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica se refiere a que hay la certidumbre de que la situación jurídica de un gobernado solamente podrá ser modificada mediante los procedimientos contenidos en las leyes. Dicho de otra forma, todo acto estatal a través de alguna autoridad que tienda a molestar al gobernado en su libertad, bienes, papeles, posesiones o derechos, deberá sujetarse a lo señalado en la ley, como lo dispone el artículo 16 constitucional en estos términos:

⁵ De Pina, Rafael y Rafael de Pina Varr. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa S.A., 23ª edición, México, 1996, p.451.

⁶ Garza García, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGraw Hill, México, 1997, p.165.

" Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

J.T. Delos afirma con razón que:

"... la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación."⁷

Nos queda claro que el Estado y sus órganos solo podrán molestar y en ese acto, afectar la libertad, bienes o derechos de los gobernados mediante mandamiento escrito de la autoridad competente, fundado y motivado tal acto.

La seguridad jurídica está estrechamente ligada al Estado de derecho, esto es, al sometimiento de todos al imperio de la norma. Según Samuel González Ruíz, el Estado de Derecho es:

"... un modelo de Estado en el que el gobierno está sometido a las leyes, es decir, no actúa arbitrariamente sino que lo hace conforme lo prescribe el

⁷ Delos, J.T. Los Fines del Derecho. UNAM, México, 1975, p.47.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ordenamiento jurídico. El principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un Estado de Derecho.⁸

El gobierno solo debe actuar de acuerdo con lo que establecen las normas jurídicas, no puede ir más allá, puesto que de lo contrario, se estaría extralimitando y posiblemente vulnerando con ello la esfera de los gobernados.

Se desprende una trilogía de términos que se relacionan estrechamente: seguridad jurídica, Estado de derecho y legalidad, principio que sustenta y fundamenta a todo país donde la norma jurídica sea cumplida con cabalidad.

La seguridad pública es una atribución estatal que se traduce en asegurar el orden y la paz públicas mediante la represión de los delitos y de las faltas administrativas, sin embargo, en ciudades como el Distrito Federal, es muy precaria la seguridad pública, pues la planeación sobre la misma carece de recursos económicos, de logística y de decisiones políticas que la puedan reivindicar.

Hoy sabemos que muchos delitos carecen de sanción, esto es, quedan impunes a pesar de que las autoridades: Ministerio Público y sus

⁸ González Rulz, Samuel. Op. Cit. P.44

auxiliares en la etapa de la averiguación previa agotan las investigaciones pero no pueden aprehender al infractor, lo cual no significa que no haya Estado de derecho, puesto que el Ministerio Público agotó todas la investigaciones cumpliendo con lo señalado por las normas jurídicas, más es un hecho de que no hay seguridad pública pues la comisión de un ilícito lesiona a la víctima u ofendido por la conducta y a la sociedad misma.

El autor Samuel González Ruíz nos cita el siguiente ejemplo:

"el Congreso de Unión cumple con sus obligaciones al emitir una ley en la que se sanciona con prisión a aquellos que cometan un homicidio. Cuando éste se comete, el Ministerio Público y al Policía Judicial acatan el orden jurídico cuando investigan el delito; sin embargo, puede ser que no encuentren al responsable a pesar de que cumplan con sus obligaciones. En este caso, no puede hablarse de que se haya afectado la seguridad jurídica, aunque si puede decirse que se ha cometido un antijurídico, es decir una conducta ilícita que ha dañado a una persona y que merece ser sancionada por la autoridad."⁹

⁹ Ibid. p. 45

Como este ejemplo hay miles en la Ciudad de México y lo que es mas que evidente es que no hay seguridad pública para que se pueda garantizar el libre ejercicio de los derechos de todos los gobernados.

1.2. BREVE SINÓPSIS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

Conviene ahora hacer algunos comentarios acerca de la trayectoria de la seguridad pública, pues, si bien, este tema ha adquirido trascendencia hasta llegar a convertirse en la actualidad en una verdadera prioridad, también lo es que esta institución jurídica y política fue contemplada y regulada desde ya hace muchos años.

La convivencia social armónica fue un tema constante en las antiguas civilizaciones, las cuales castigaron duramente a todo aquel que osara vulnerar las leyes y cometiera algún ilícito.

Es en la Edad Media donde los grandes tratadistas se ocuparon del análisis de la seguridad pública, ubicándola como un deber o fin del Estado para con sus gobernados, a la vez que constituía un derecho de éstos últimos frente al soberano el que poseía poder casi absoluto sobre todo y todos súbditos.

1.2.1. EN EL MUNDO.

Coincidimos con el autor Jesús Martínez Garnelo cuando dice:

"El hombre siempre amenazado por eso que le da tan hondo significado a la vida, la limitación inexorable de la muerte, siempre ha guardado memoria de sus hechos y ha dejado noticia de su pasado. Siempre ha contado con ese pasado, de ahí que una gran diversidad de hombres ilustres y personajes con características especiales, han aprendido de ese pasado para mejorarlo como acciones vivas en el presente proponiéndose otras diversas, evitarlas o disuadirlas para el futuro, y así, con ese peregrinarse conforma lo que somos, lo que hemos sido o queremos ser dentro de nuestra historia".¹⁰

El propio Herodoto hablaba ya del pasado, como los hechos ocurridos, al que llamó "histórico" y de esa narrativa de sucesos se conformó la historia escrita.

Hablemos de la época antigua. Partamos de la teoría teológica donde el hombre es una creación a semejanza de Dios, es su máxima obra, y él es el creador de todo el universo, de todo lo existente.

¹⁰ Martínez Garnelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Editorial Porrúa, México, 1999, p.1.

Si nos remontamos al Génesis teológico, el surgimiento del ser humano inicia con la creación del mundo hasta nuestros días; de su conformación en grupos o familias, pasando por el sacerdote o patriarca o más sencillamente, el jefe de la tribu.

Bajo este tenor de ideas, todo existe por voluntad divina y gira en relación al creador, y toda vez que el hombre es creado a imagen y semejanza del creador, el primero es superior a los animales y a las cosas que se encuentran ordenadas a su servicio. Dice el autor Martínez Garnelo:

"Crea Dios al hombre y a la mujer de donde arranca la humanidad en unidad de origen y destino, pero los ubica en el paraíso, los protege, les da seguridad, pero les advierte no comer el fruto prohibido, esto es, lo crea para ser libre, pero lo somete a una sola prueba y al conculcar el mandato divino, Dios los castiga, el cual alcanza a sus descendientes; sin embargo, y no obstante dicho castigo, Dios hace resplandecer su misericordia prometiendo al hombre una redención; desde entonces la historia del hombre sobre la tierra será una historia de tensión, entre su debilidad, su castigo, el vivir en agrupaciones y en su caminar junto y hacia un Dios."¹¹

En la época primitiva, al decir de Santo Tomás, el hombre se sujeta a través de cuatro grandes leyes (la eterna, la natural, la humana y la divina), las cuales regulan su conducta, pero a la vez le dan seguridad y protección. La

¹¹ Ibid. p.6.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

primera sujeta a la razón de la sabiduría de Dios, que rige todas las acciones de las criaturas, según la esencia de cada una; a las irracionales con necesidad física o a las racionales con necesidad moral. La ley natural opera en la criatura racional y que el ser humano en cuanto ente corporal está sujeto a las leyes físicas pues posee un alma intelectiva, espiritual y libre, por eso, está subordinado a la ley natural, la cual opera como un impulso o inclinación al bien que se manifiesta en la naturaleza del hombre y se traduce en principios y normas para que todo ser humano realice plenamente sus fines personales, en concordancia con el fin general de la creación. Contrariamente, la ley positiva es la razón que determina lo indeterminado de la ley natural y prescribe lo conveniente al bien común y es promulgado por una autoridad en forma de disposiciones de observancia general. Es así que la ley eterna, en su parte moral, la ley natural y la positiva, son o han representado tres formas de complementar el problema de la conducta humana y los problemas de los fines del hombre como son su propia seguridad, custodia, temor o respeto hacia sí mismo o hacia los demás.¹²

Sabemos que el hombre primitivo basa su sobre vivencia en la observación, en la autodefensa y en el ataque como forma de poder. Sin embargo, hechos como la religión marcaron un cambio en su concepción que fue desde el pandemonium emotivo y sensible, vago y no diferenciado hasta el politeísmo concebido ya más claramente.

¹² Ibid. p.6.

Así pues, el hombre primitivo evoluciona, entra la etapa de la humanidad, por lo que se dice que está sujeto a su propia libertad humana, no sólo de libre albedrío, sino incluso, determinado a principios de su propia naturaleza, del orden de su propio mundo y de su sociedad donde nace y se desarrolla, principios que se convierten en pautas o normas que indican y exigen cierto comportamiento del hombre para que llegue a su propia perfección espiritual.

Es incuestionable que cuando el hombre empezó a vivir en forma organizada y sedentaria, cambiando su vida nómada y aceptando su existencia y la necesidad de colaboración y ayuda mutua para lograr el bien común, la justicia o la propia seguridad, para manejar el fuego o residir en un determinado espacio o territorio, o incluso a balbucear e intercambiar palabras y su cuerpo pudo obtener la posición erecta, cuando surge la primera autoridad como responsable de la horda, grupo, tribu, familia o comunidad, teniendo que responder de su custodia, seguridad y protección. Este primer puesto de dirección recae en el hombre común, fuerte, intuitivo que habría de enfrentarse a fieras salvajes o indomables; después, esto se les confirió a los sacerdotes, jefes guerreros o de milicia, reyes, monarcas y emperadores.

Señala el autor Martínez Garnelo:

" El hombre y la sociedad primitiva o indígena aun en nuestros días siguen conservando como política de apoyo y custodia, la tradición de

la cooperación y ayuda mutua, (las mingas, el convite, lacayapa, la faena, la fajina, la ronda, la mano prestada, etc.), prácticas que mantienen un constante devenir o desarrollo de evolución de la sociedad y de las relaciones inter-humanas, sin embargo en la medida que toda sociedad se industrializa, se desarrolla o se moderniza, surge la necesidad de crear nuevas instituciones, nuevos sistemas que afronten las grandes problemáticas, principalmente en materia delincinencial, criminal y de conductas antisociales, para así alcanzar metas que trasciendan a los intereses de la colectividad, de una región o comunidad."¹³

Hablemos a continuación de la seguridad y la custodia en Grecia.

Amenazado por muchos cambios, el griego tuvo que luchar desde siempre por sobrevivir en un medio estrecho y adverso.

El hombre helénico no contaba más que con su vista y su mente, con lo cual se decidió descubrir lo existente.

En la cultura griega se conjugan conceptos religiosos de los egipcios, babilónicos y judíos, lo cual fue importante para el proceso de humanización, personalización y temporalización del ser humano.

¹³ Ibid. p. 11.

Los griegos se organizaron en polis o en ciudades las cuales conservaron la cualidad de una entidad sagrada que domina a todos sus integrantes. Su ejército se creó a través de la organización tribal, surgiendo la nobleza y la riqueza.

La vida de los griegos transcurría en una constante relación con los dioses. La unión entre lo humano y lo divino se conjugaba en una aspiración de armonía y de sabiduría. Recordemos también, que en Grecia tuvo lugar la creación de instituciones políticas como la democracia de Aristóteles, una forma de Estado y de gobierno basada en la participación de la población en las tareas públicas. El mismo Aristóteles hablaba de una democracia perfecta, la cual por desgracia, nunca ha existido pues los gobernantes si bien son electos por la voluntad popular, también es cierto que no dan la oportunidad a la población para que participen en los actos de gobierno.

La democracia y la cultura helénica permitían el acatamiento a las normas jurídicas, por lo que la seguridad pública no constituía un tema total pues todo delito o falta era sancionado por los cuerpos judiciales.

Pasemos a Roma, la cual desde el punto de vista político y, desde la época primitiva hasta el siglo III después de Cristo fue una ciudad-Estado o "polis", es decir, una civitas la cual es descrita por el autor Sabino Ventura Silva como:

".....una agrupación de hombres libres instalados sobre un pequeño territorio como propietarios y soberanos todos ellos dispuestos a defenderlo contra cualquier injerencia extranjera y conjuntamente participes, con mayor o menor intensidad en las deliberaciones sobre medidas a adoptar en interés común."¹⁴

Una vez que Roma conquista a Grecia gana además de territorio, muchas instituciones políticas y jurídicas, por ejemplo, existía una Asamblea General, de todos los hombres libres de los clanes fundadores, surgió también el Consejo Especial de Ancianos, los jefes de las familias nobles. Este era el Senado romano, similar al griego donde el rey era un funcionario elegido o sustituido por funcionarios elegidos. Señala el autor Jesús Martínez Garnelo:

" El Rey gobernaba en forma monárquica más no de carácter absoluto ejercía funciones de sacerdote, mismo que fue sustituido por dos jefes militares (los tribunos) mas tarde se les llamó Pretores, más tarde se transformó en consulado. Quizá la función más trascendental del Rey amén de cumplir con las ceremonias, y ritos de culto público de custodiar los templos, de ejecutar los ritos propiciatorios de las divinidades de la ciudad, cuando la ciudad es amenazada por un peligro grave exterior, este era

¹⁴ Ventura Silva Sabino. Derecho Romano. Editorial Porrúa S.A., 4ª edición, México, 1975, p. 7.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

puesto al frente de todo el Populus para su defensa y custodia. Era además magistrado judicial tanto en lo civil como en lo criminal."¹⁵

La sociedad romana era claramente señalada: los ciudadanos romanos y los esclavos o extranjeros quienes no gozaban de los mismos derechos, por eso, existían dos sistemas jurídicos el Corpus Iuris Civilis y el Derecho de Gentes o Jus Gentium, el primero regía a los ciudadanos romanos y el segundo, a los extranjeros.

La evolución política y social de Roma, se logró consolidar con las constantes dominaciones de otros pueblos, adquiriendo más territorios, riquezas, poder y hegemonía sobre los pueblos vencidos, y cabe que digamos que aparte de ser un pueblo conquistador, mantenía un orden y custodia no solo a las ciudades conquistadas sino que incluso mantenían la seguridad y protección de su propia ciudad ante posibles ataques invasores, lo que significa que los romanos eran grandes estrategas en materia de ataque militar y de seguridad; aunque además, combinaron su disciplina militar con el poderío marítimo y comercial.

A manera de resumen vale señalar que el tema de la seguridad pública no fue considerado como una prioridad para las civilizaciones de la

¹⁵ Martínez Gamelo, Jesús. Op. cit. P.19.

antigüedad, sin embargo ella era un deber estatal que se les garantizaba a los ciudadanos.

Es hasta la Edad Media donde los grandes tratadistas se ocupan con más detenimiento de la seguridad pública, ubicándola como una atribución-deber del Estado para con sus gobernados, a la vez que constituía un derecho de estos (dentro de los pocos que éstos podían tener como sujetos supeditados al poder del soberano o rey)

En la Edad Media, el poder del soberano o rey era absoluto, pudiendo incluso, disponer de la vida de sus súbditos o gobernados. En otros ámbitos de su competencia sancionaba todas las faltas a las leyes u ordenanzas sobre buen gobierno, al igual que los delitos. Para ello, se elaboraron mecanismos que a la postre se convirtieron en monopolios estables de violencia física, los cuales eran parte fundamental de la pacificación necesaria de la convivencia urbana, y así, los monarcas gobernarían en un clima de tranquilidad, motivo ésta de tales remedios.

Relata el autor Norbet Elías lo siguiente:

" Empero, debe resaltarse que, desde la perspectiva de las ideas políticas, este poder es el resultado de la paulatina acumulación desde el siglo desde el siglo XI al XV y la posterior monopolización de poderes que

cristalizaron en los monarcas europeos absolutistas entre los siglos XVI y XVII, y que ya se ha estudiado como un proceso de creación y establecimiento de monopolios estables de violencia física fundamentales para entender el origen y las características de la sociedad actual y de las características psicosociales del hombre moderno; dicho con otras palabras, como procesos fundamentales para el proceso civilizador de Occidente."¹⁶

Los medios o mecanismos que utilizaron los monarcas para sancionar los delitos y las faltas eran totalmente inhumanos, incluyendo fórmulas como la tortura en su máxima dimensión, siendo el objetivo que la población se percatara de las sanciones que se les podía imponer a aquellos que no acataban una norma penal o sobre policía y buen gobierno.

En la etapa absolutista son realmente muy pocos los cambios que se observan en el campo de la seguridad pública en Europa, pero, entre ellos, surge la idea de que el monarca al gobernar, tiene un deber para con sus gobernados, el de proteger sus vidas y garantizar la armonía y convivencia social ordenada, es decir, la seguridad pública se convierte en un deber del monarca. A cambio de ello, la población se compromete fielmente a no portar armas para su autodefensa.

¹⁶ Elias, Norbert. El proceso de la civilización. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p.79.

Es un hecho que salvo algunas excepciones de ciertos principados en la Edad Media, en Europa (como los británicos), lo cierto es que no se desarrolló un aparato policial en esa etapa.

En España, en la Edad Media, se tendió a monopolizar la protección pública y las armas las cuales quedaron a cargo de los príncipes, al desarmar a los súbditos, prohibiéndoles utilizar espadas o cuchillos para su defensa, así como los duelos fueron prohibidos. Se alzaron grandes fortificaciones en las ciudades españolas.

Destacan documentos importantes como la Carta de Lübeck en 1226, las Cartas de Toledo de 1480, las Ordenanzas de Landshut en 1256, las Cartas de Valladolid en 1548, etc.¹⁷

Por lo menos hasta el siglo XVI, las relaciones entre los monarcas o soberanos y sus súbditos, se caracterizaron por las constantes suscripciones y aceptaciones de los pactos donde se establecían deberes de los primeros hacia los segundos y viceversa, así como las condiciones en las que los últimos podrían desobedecer, desconocer o en último caso, luchar contra el soberano si este no respetaba los acuerdos pactados. En éstos u otros acuerdos en materia de libertad habitual, la inviolabilidad del domicilio, la protección contra las detenciones

¹⁷ González Ruiz, Samuel et alios, Seguridad Pública en México. UNAM., México, 1994, p.23.

arbitrarias (el habeas corpus), las condiciones de imposición y el pago de impuestos entre otros.

Los ejemplos más conocidos de estos pactos o cartas reales que otorgaban "privilegios" a las comunas, aldeas o ciudades son: La Magna Carta Inglesa de 1215 y la posterior Petition of Right de 1625; el Acta de Habeas Corpus de 1649; el Bill of the Rights de 1689; las Siete Partidas Ibéricas de 1256 – 1265 con antecedentes en un acuerdo del año 1188 de las Cartas de León refrendadas por el rey Alfonso XI; etc.¹⁸

En esta etapa, se multiplican los "contratos de circulación de mercancías y de seguridad pública" de los ciudadanos con el monarca, dando origen a la monopolización de la última como un pilar del Estado moderno.

Uno de los teóricos del absolutismo, Thomas Hobbes, en su célebre obra "El Leviatán", dice que la primera norma, ley o regla de carácter fundamental es esforzarse por buscar la paz; la tercera ley natural es el cumplimiento de los pactos establecidos; su incumplimiento crea la injusticia.

Dentro de este esbozo histórico que estamos realizando es importante señalar que la Revolución Francesa de 1789 cambió casi todas las

¹⁸ Oestreich, G. Pasado y presente de los Derechos Humanos. Editorial Tecnos, Madrid, 1990, p.p. 28 a 35.

ideas, concepciones y las instituciones existentes. Basado este movimiento en la titularidad de la soberanía del pueblo, se pudo limitar la actividad del Estado y con ello, el ciudadano logró incrementar un cúmulo de derechos o prerrogativas oponibles a la actividad estatal. Nacen como tales los Derechos Humanos, prerrogativas inherentes al hombre y que el Estado debe salvaguardar en todo momento.

En materia de Seguridad Pública, el nuevo Estado (democrático) se convirtió en fiel garante de esta figura, obligación constante y reclamo del pueblo que le permite la convivencia armónica diaria.

La Seguridad pública como un deber estatal fue importado rápidamente por muchos países, entre ellos, las repúblicas latinoamericanas y México entre ellas. Desde entonces, nuestras Constituciones recogieron esta obligación del Estado elevándose a rango supremo. Baste recordar que el artículo 21 Constitucional hace referencia a lo anterior cuando dispone que:

" 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...".

1.2.2. EN MÉXICO.

Pocos son los datos o información que se tiene sobre la Seguridad Pública en nuestro país en la época prehispánica, pero dentro de los existentes el autor Jesús Martínez Garnelo señala:

" Todo pueblo primitivo buscó siempre para sus asentamientos lugares propios que les permitieran protegerse y, al mismo tiempo, defenderse de las tribus enemigas y así darles la mayor seguridad a sus habitantes, siendo ello el primer antecedente de una custodia primitiva, pero obviamente valedera, amén de que dichos lugares contaran y así pudieran disponer de tierras y agua para proveer sus necesidades".¹⁹

Los Aztecas, pueblo dominador de Mesoamérica, adoptaron como una medida de seguridad básica y protección de su pueblo, la defensa total de su cultura y de sus bienes, ofrendando incluso su propia vida ya que a la muerte de Moctezuma, Cuiclahuac se quedó al frente del gobierno y Cuauhtemoc asumió el mando de las fuerzas armadas encargadas de la capital del imperio, ascendiendo al poder en las condiciones que imperaban, es decir, ante la invasión española, demostrando el último emperador azteca sus dotes de gran estrategia militar para defender su pueblo, pero la superioridad española y las enfermedades minaron

¹⁹ Martínez Garnelo, Jesús. Op. cit. p. 29

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

notablemente a los aztecas. Vale aquí citar las célebres palabras de Cuauhtemoc a Hernán Cortés:

"...ya que no ha sido posible seguir defendiendo a mi pueblo, toma ese puñal y mátame."²⁰

Sin duda esas palabras son signo de valentía y un parangón respecto de la seguridad que motivó el rey azteca en relación con la invasión española, muestra de la grandeza y el espíritu moralizador del guerrero.

Los aztecas, inicialmente constituyeron gobiernos monárquicos también con Acamapichtli, cacique y guerrero, o con Huitzilihuitl, su hermano, el cual contrajo matrimonio con una hija de Tezozomoc, estableciéndose un predominio de la familia gobernante, de la cual se elegía el monarca o señor por cuatro electores (los tecuhtlis y tlamacas) quienes con el consejo de ancianos y militares distinguidos, nombraban el candidato, el cual tenía que demostrar, antes de asumir el poder, sus cualidades militares, de sacerdote y político.

Se cuenta que en la época de los Aztecas, había un tipo de policías y vigilantes de la seguridad ciudadana reconocidos por llevar varios listones a manera de brazalete en el brazo izquierdo. Había también un órgano judicial, integrado por un magistrado supremo, quien ejercía además de las funciones

²⁰ Idem.

propias en materia penal y civil, también lo hacía en asuntos administrativos, siendo sus resoluciones inapelables. Nombraba a los jueces según la importancia de la región. En cada barrio había igualmente un juez popular, elegido por votación familiar por los habitantes del calpulli, y conocían de asuntos particulares y algunos de orden penal de poca importancia (hurtos, lesiones leves, contiendas entre pariente, etc.). Se anexaban a él funcionarios auxiliares, quienes se encargaban de vigilar, cuidar, custodiar y proteger a la comunidad, su trato social dentro del calpulli para prevenir la comisión de delitos, o controversias que pudieran generarse en actos graves que alteraran el orden público, fuese por sublevaciones o posibles invasiones de tribus aledañas.

La Conquista y la Colonización de América marcaron la imposición brutal de las costumbres españolas, implantándose todas las normas de ese país. Con el paso del tiempo, al instituirse la Colonia, se elaboraron otras normas en este continente mismas que se aplicaron conjuntamente con las españolas.

Al consumarse la independencia, en el año de 1821, el camino de México era muy difícil para poder sobrevivir y desarrollarse libremente. Paulatinamente se crearon nuestras propias instituciones políticas y jurídicas, nuestra forma de Estado y de gobierno. Es necesario resaltar que si bien, la seguridad pública se plasmó desde entonces como un deber estatal y un derecho del pueblo, realmente no constituía una prioridad, debido a que la población no era

mucha como sucede hoy (sobre todo en el Distrito Federal, con casi veintiocho millones de personas). Por esta misma razón, las leyes y constituciones anteriores a la hoy vigente no hacen referencia tan marcada a la seguridad pública como la actual.

Sin embargo, hay que reconocer que la institución, materia de esta investigación, se ha enriquecido gracias a las ideas de notables doctrinarios como Thomas Hobbes, Máx. Weber, Nicolás Maquiavelo y el mismo Hans Kelsen, quienes en su momento aceptaban que en la policía, está el principio básico de reproducción del poder del Estado; la fuerza física, la violencia legítima monopolizada por el aparato estatal; la ley y la fuerza, el hombre y la bestia, el Leviatán de Thomas Hobbes que sintetiza y legitima esta función del Estado.

1.3. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

La Constitución Política vigente, se refiere a la seguridad pública como una atribución, obligación y fin del Estado Mexicano cuando señala en su artículo 21, párrafos quinto y sexto:

“ 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.”

Estos párrafos fueron incorporados al texto del artículo 21 Constitucional en virtud del paquete de reformas propuesto por el Presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo en 1994 como parte de su estrategia de lucha contra la incidencia delictiva en el país.

El párrafo quinto es más que contundente cuando señala que la seguridad pública es una función que le corresponde a la Federación, es decir, más exactamente, al Gobierno Federal, en primer orden, pero también, en la esfera de su competencia, al Distrito Federal, a los Estados y a los Municipios. Por otra parte, el párrafo en comento señala que la actuación de las instituciones policiales se regirá por principios de carácter jurídico y ético que también fueron incorporados al párrafo quinto: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, los cuales deben ser observados por todos y cada uno de los cuerpos policiales ya sean federales, locales o municipales.

El párrafo sexto advierte que la Federación, el Distrito Federal, los Estados que componen a nuestro país y los Municipios se coordinarán en los términos de la ley para el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual hoy es ya toda una realidad, y cuya coordinación le compete al nuevo Secretario de Seguridad Pública. A este respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 30 bis, fracción III:

" III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública".

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución Política dispone:

" El Congreso tiene la 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".

Concluimos que tanto el Legislativo como el Ejecutivo Federal participan en la seguridad pública en la esfera de sus respectivas competencias. Esto pone de manifiesto que la seguridad pública es un imperativo o prioridad dentro de las diarias tareas del Estado mexicano, además de que es un legítimo reclamo y preocupación diaria del pueblo mexicano el cual tiene que vivir en un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

clima de constante incertidumbre ante el incremento de la delincuencia en todo el país.

1.4. EL ESTADO MODERNO Y SU ATRIBUCIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Es aceptado el hecho de que el objetivo o fin básico del Estado moderno es lograr el bienestar de la sociedad, pero esto no se puede lograr en un clima de incertidumbre, de miedo y en general, de inseguridad pública donde pareciera que la delincuencia se hubiera apoderado de las calles.

Estamos de acuerdo que el problema de la inseguridad pública es característico de los Estados en vías de desarrollo o subdesarrollados, y en general, en aquellos países donde la explosión demográfica no ha sido controlada y constituye un importante detonante como Brasil, Perú, Colombia, India y por supuesto, México.

En cada época, el Estado ha tenido que encargarse de diferentes tareas, algunas de ellas como la seguridad pública ha tomado un papel estratégico y prioritario para aspirar hacia el desarrollo armónico sostenido. Es fácil entender esto pues, en esta época de globalización donde las economías, los mercados de

bienes y servicios de los países se encuentran unidos, donde México requiere de más inversiones de capitales, la seguridad pública es un elemento básico para que los inversionistas puedan depositar su confianza total en nuestro país.

Reiteramos que desde siempre la seguridad pública ha sido una atribución del Estado, es algo inherente a él. Señala el autor Jesús Martínez Garnelo que:

“ El Estado no maneja nada en privado, secreto, ignorado, familiar u oficioso.”

Después al referirse al término “público” dice:

“ En sí, público, publicidad, representan el conjunto de medios y técnicas establecidas en un programa cuyo propósito es el encaminar, en propagar las excelencias, de un producto, de una persona, de un programa, o destacar sus vicios o defectos o bien virtudes, y así lograr su conocimiento generalizado y su aprobación o rechazo por la comunidad.”²¹

En efecto, las acciones del Estado son eminentemente públicas, prontas, directas, notorias, manifiestas, conjuntas y a favor de toda la población.

²¹ Ibid. p. 53.

La Exposición de Motivos de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala sobre ésta:

"Seguridad Pública. La concibe no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución, para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes... se refiere a todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realiza el Ministerio Público a través de la Procuración de Justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor, asimismo, la labor de las Instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente las dependencias y en entidades que deban contribuir a los fines de la Seguridad Pública en México".

Vista así, la seguridad pública es un fin y atribución ya impostergable para el Estado mexicano (y para todos los Estrados), pues la criminalidad ha alcanzado niveles preocupantes, así que esta tarea representa la única forma de asegurar nuestra convivencia armónica y un futuro cierto, justo y libre del delito.

1.5. PROBLEMÁTICA JURÍDICA Y SOCIAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

Hoy en día, México y lo mexicanos atravesamos por algunos problemas que nos impiden crecer como país: devaluaciones económicas, recesiones en esta misma materia, falta de empleos, aumento en el precio de los bienes y servicios, contaminación y una exagerada sobrepoblación en las grandes ciudades como el Distrito Federal, pero, un problema que nos aqueja a todos, que nos preocupa y ha crecido desproporcionadamente es el de la insuficiente o escasa seguridad pública que existe en México.

En la actualidad, todos sabemos de personas conocidas o familiares, o incluso nosotros mismos hemos sido víctimas de algún delito, lo cual parece ya algo normal. Sucede que la delincuencia ha rebasado a las diferentes policías en cantidad, *modus operandi*, armamento y en el uso de la violencia.

La delincuencia se ha desatado en ciudades como el Distrito Federal por muchas causas: económicas (falta de empleos bien remunerados), sociales, culturales, etc. Ha cobrado ya muchas muertes de aquellos quienes oponiéndose a ser despojados de sus bienes perdieron el bien más valioso, la vida.

Este incremento de la delincuencia ha marcado más el rezago que en materia de procuración de justicia se tiene, pues, las agencias del Ministerio Público se encuentran saturadas de averiguaciones previas y muchas de ellas no prosperan, quedando el delincuente en estado de impunidad.

La seguridad pública se ve disminuida también con la poca cultura que la población tiene para denunciar o querrellarse de los delitos, así que muchos de ellos quedan sin castigo.

Si bien es cierto, el gobierno federal y cada uno de los gobiernos locales han implementado acciones legales como el incremento de las penas en los delitos graves, sin embargo, también lo es que estas medidas no han sido el paliativo que nuestra sociedad merece y requiere para poder salir a las calles sin el temor de ser asaltada y privada de la vida en caso extremo, y es que hemos llegado a un punto crítico en que a los delincuentes no les interesa la vida de sus víctimas.

En el régimen del Presidente Zedillo se creó la Policía Federal Preventiva, un cuerpo policiaco científico, altamente capacitado, pero que ha sido muy criticado y objeto de actos de corrupción interna. Se trata de una súper policía, con carácter de prevención de los delitos y de las infracciones, que surge como resultado de la urgencia de combatir eficazmente a la delincuencia. Aún

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

más, la nueva administración pública centralizada del presidente Fox incluye a la Secretaría de seguridad Pública, organismo que asumió la materia que nos ocupa: la seguridad pública, de la que antes se ocupaba la Secretaría de Gobernación.

Tanto la Policía Federal Preventiva (P.F.P.), como la Secretaría de Seguridad Pública (S.S.P.), son la nueva opción del Gobierno Federal para combatir a la delincuencia ante la incapacidad que han mostrado otros cuerpos policíacos del país.

En los capítulos siguientes hablaremos más profundamente de esta súper Policía Federal Preventiva.

CAPÍTULO 2

LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

2.1. CONCEPTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

Es difícil encontrar a la fecha algún concepto doctrinal de la Policía Federal Preventiva, lo que indica su poca publicidad. Así que, habremos de remitirnos a la Ley de ese cuerpo policíaco el cual dispone en el artículo 1, párrafo segundo que:

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

De este artículo podemos obtener sus características y elementos esenciales que nos permitirán elaborar un concepto de la Policía Federal Preventiva.

Primeramente se trata de un cuerpo policíaco. Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen de la policía:

"POLICÍA. Función que tiene por objeto el mantenimiento del orden público (policía gubernativa), el auxilio a la justicia penal para el descubrimiento

del delito y del delincuente (policía judicial) y la prevención de las actividades dañosas a la salud pública (policía sanitaria)²².

La Policía Federal Preventiva es un cuerpo encargado de la salvaguarda de la integridad y de los derechos de las personas, es decir, está al servicio de la sociedad. Se ocupa también de la prevención de la comisión de delitos, pero también, preservar las libertades, así como el orden y la paz públicas. Se desprende también que se trata de un cuerpo policíaco federal, esto es, con competencia en todo el país.

De estas características tenemos que la Policía Federal Preventiva es:

" Un cuerpo policíaco con competencia federal que se ocupa de salvaguardar los derechos e intereses de la sociedad y también, de prevenir la comisión de los delitos en esa misma esfera, así como asegurar el orden y la paz públicos."

²² De Pina, Rafael y Rafael de Pina Varo. Diccionario de Derecho. Editorial Pomia S.A.

2.2. BREVE SINOPSIS HISTÓRICA Y LEGISLATIVA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

Para abordar el tema de los antecedentes de la Ley de la Policía Federal Preventiva es oportuno remitirse a la exposición de motivos de dicha Ley.

La iniciativa de Ley que crea y establece la Policía Federal Preventiva se inscribe en el marco de todos los esfuerzos iniciados en el año de 1994 tendientes a actualizar el marco normativo de los sistemas de procuración y administración de justicia, y parte de la base de que las leyes no queden rezagadas frente a las nuevas necesidades de la sociedad, sobre todo cuando la sociedad se haya inmersa en un profundo proceso de transformación político, económico y social.

La iniciativa plantea entre otras cosas que si no se actualiza el marco jurídico al que se encuentran sujetas las autoridades encargadas de garantizar la seguridad pública, con ello se favorecerá el ensanchamiento de la brecha entre la delincuencia y un aparato de seguridad, prevención y persecución de delitos que se mueve pesadamente con normas ya superadas por la realidad imperante.

Dentro de la misma iniciativa presidencial destaca la presentación que hizo la Secretaría de Gobernación el 26 de agosto de 1991 sobre el marco

Institucional del Consejo Nacional de Seguridad Pública de un documento programático destinado a la actualización de las estrategias y la sistematización de las correspondientes acciones a cargo de los gobiernos federal, de los estados y del Distrito Federal, con el fin de emprender una Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia por medio de la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

Para tal efecto, el expresidente Ernesto Zedillo propuso en la iniciativa de Ley correspondiente, la creación de una institución policial con una esfera de competencia claramente definida y delimitada a las funciones de prevención del delito, con una sola adscripción administrativa y un mando único centralizado, dependiente de la Secretaría de Gobernación (en sus inicios) cuyo titular sería lógicamente, el presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La institución propuesta por el Ejecutivo Federal en la iniciativa, se denominaría Policía Federal Preventiva, haciendo patente así, la naturaleza de sus funciones y de este modo, diferenciarla de aquella otra policía dependiente del Ministerio Público de la Federación, con distintas atribuciones. Se señala que la Policía Federal Preventiva tendría autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones, el territorio nacional sería su ámbito de competencia, por lo que su competencia es solo federal y con estricta observancia de las esferas y funciones

que tanto la Constitución Federal como los ordenamientos secundarios señalan como propios de las entidades federativas y de los municipios de las mismas.

Casualmente, la iniciativa presidencial comprende reformas a los siguientes ordenamientos secundarios: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley General de Población; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; Ley Aduanera y Ley del Servicio de Administración Tributaria.

La finalidad de reformar estos ordenamientos en la iniciativa presidencial es el establecimiento de concordancias necesarias con la propuesta de la Ley de la Policía Federal Preventiva, puesto que de las leyes arriba nombradas deriva la competencia de las policías de Migración, Federal de Caminos y Fiscal Federal para ejercer facultades que, en el futuro, corresponderán a la nueva institución.

Se desprende entonces la necesidad de la creación de la Policía Federal Preventiva, de sus funciones, de su legalidad en todo momento y sobre todo, de su Ley, la cual la legitima.

Cabe decir que con la llegada del nuevo gobierno federal se especuló mucho sobre el futuro de la institución y sobre su conveniencia pues, había sido atacada seriamente por el PAN y el PRD.

Es el caso que el Presidente Vicente Fox propuso algunos cambios a la estructura de los aparatos encargados de la justicia en el país. Se crean algunas dependencias especiales como la Secretaría de Seguridad Pública en el ámbito federal, adscribiéndosele a ella el control de la Policía Federal Preventiva como hasta ahora sucede.

2.3. SUS ATRIBUCIONES LEGALES SEGÚN SU PROPIA NORMATIVIDAD.

Hemos dicho que de acuerdo con el artículo 1º, párrafo segundo de la Ley de la materia, son atribuciones esenciales de la Policía Federal Preventiva: la salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de los delitos (en el orden federal, así como las faltas administrativas), así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Cabe decir, que de acuerdo con el artículo 3º de la Ley, la Policía Federal Preventiva ejercerá en todo el territorio del país las atribuciones que le confiere la Ley, apegándose con estricto rigor a las mismas, y respetando las facultades estatales y municipales.

El Capítulo II de la Ley intitulado "De la Organización y Funcionamiento de la Institución", determina en su artículo 4º las atribuciones de la institución de una manera más específica:

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales", como es el caso del Código Penal Federal y otras leyes que establecen los llamados "delitos especiales" como el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, la Ley Federal para Combatir a la Delincuencia Organizada, etc.

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

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

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

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

b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

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

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

Aún sin especificar los inmuebles destinados para la educación, creemos que en los dos incisos c y d, se incluye a las instituciones educativas como nuestra máxima casa de estudios, la U.N.A.M., la cual reside en predios de la Federación, además de que se trata de una institución desconcentrada de la Administración Pública Federal.

"IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables." La Policía Federal Preventiva se torna en auxiliar del Ministerio Público de la

Federación, aunque también lo puede ser del representante social estatal de que se trate en la investigación y persecución de los delitos (ya sean federales o locales, pero sin vulnerar la esfera competencial de los Estados), en la detención de personas implicadas con los ilícitos o, en el aseguramiento de bienes de éstos. En el primer caso, es decir, en tratándose de delitos federales, la Policía Federal Preventiva deberá organizarse con la Policía Judicial Federal para un mejor logro de objetivos.

"V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos". Hay que tener presente que de conformidad con el artículo 16 constitucional, cualquier persona puede detener al autor de un delito en el momento de su consumación, es decir, en caso de flagrancia.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"VII. Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos". La intervención de la Policía Federal Preventiva en la U.N.A.M. a principios del año, encontró su fundamento en la fracción VI arriba transcrita, toda vez que rector de nuestra Universidad fue quien solicitó la intervención de ese cuerpo policiaco para liberar las instalaciones y devolverlas a nuestra alma mater. Así que, la intervención de la Policía Federal Preventiva en el campus universitario estuvo plenamente justificada. Debemos recordar que se cuidó mucho de que los elementos de la policía que intervinieron no emplearan la fuerza innecesaria; entraron sin armas y su objetivo era liberar las instalaciones y devolverlas a las autoridades universitarias.

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

IX. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea

directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

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

XI. Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

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

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

XV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes”.

Como podemos observar, las atribuciones de la Policía Federal Preventiva son muy amplias y de vital importancia para la seguridad nacional. Seguramente, por esta razón, se decidió crear este cuerpo policial y adscribirlo a la Secretaría de Gobernación ya que anteriormente no se contaba con un Policía Federal de estas características. Señala el artículo 2º de la Ley que:

“ La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Gobernación...”

Por su parte, y relacionado con esto, el artículo 3º dispone lo siguiente:

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

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

Hay que resaltar, que el artículo arriba citado hace especial mención de una limitación de la Policía Federal Preventiva, la cual no tendrá ninguna intervención en materia electoral, puesto que la Procuraduría General de la República tiene una Fiscalía especial para la atención de los delitos electorales.

Finalmente y sobre este rubro, la Policía Federal Preventiva puede suscribir convenios de colaboración con otras autoridades federales y locales, puesto que posee personalidad jurídica propia.

2.4. BREVE ANÁLISIS DE SU LEY Y SU REGLAMENTO.

La Ley de la Policía Federal Preventiva consta de cuatro capítulos cuyo contenido es el siguiente:

CAPÍTULO I. "DISPOSICIONES GENERALES" (artículos 1º, 2º, y 3º).

CAPÍTULO II. "DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN" (artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10º).

CAPÍTULO III. " DEL PERSONAL ACTIVO DE LA INSTITUCIÓN"

(artículos 11º y 12º).

CAPÍTULO IV. " DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL"

(artículos 13º, 14º y 15º).

Existen también siete artículos transitorios que complementan esta Ley.

Dentro del Capítulo I se establecen algunos conceptos de importancia para el entendimiento de la institución, entre ellos, que la Ley en comento es reglamentaria del artículo 21 constitucional en tratándose de la seguridad pública como una atribución del Estado. Se agrega también que la Ley es de orden público y de aplicación federal (párrafo primero).

El párrafo segundo apunta que la Policía Federal Preventiva tiene como función principal la salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de los delitos del orden federal, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, lo cual es importante pues la Ley especifica cuáles son las funciones básicas de esta institución policial que ha causado muchas controversias desde su creación.

En el artículo segundo se señala que la Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Gobernación, lo cual sucedió así hasta el inicio del

nuevo gobierno, pues el Presidente Fox quitó esa dependencia de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Gobernación y la trasladó a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública. El nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva le corresponde todavía al Presidente de la República.

En el mismo artículo se dispone la autonomía técnica y operativa de la institución en el ejercicio de sus atribuciones.

El artículo tercero establece que la Policía Federal Preventiva ejercerá sus atribuciones en todo el territorio nacional y, para el mejor ejercicio de sus atribuciones podrá suscribir convenios de colaboración con otras autoridades como son las policías y gobiernos de los Estados o los municipios.

Dentro del Capítulo II, se destaca el artículo 4º, el cual enumera las atribuciones legales de la Policía Federal Preventiva, mismas que se resumen en:

- a) prevenir la comisión de los delitos y las faltas administrativas de acuerdo a las leyes federales;
- b) intervenir en materia de seguridad pública como coadyuvante de las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de la leyes federales;
- c) garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, y prevenir la comisión de los delitos del

orden federal en las zonas fronterizas, litorales, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, centros de supervisión y control migratorio, carreteras federales, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos destinados al tráfico internacional y medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación; igualmente en los parques nacionales, instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, embalses de los ríos y sus cauces; en espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación;

d) participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de los delitos del orden federal, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito federal, cumpliendo previamente todos los requisitos constitucionales (artículo 16);

e) practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de la ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas que sean competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que hayan quedado bajo su custodia;

f) colaborar con otras autoridades federales cuando así lo soliciten;

g) colaborar con las autoridades locales y municipales cuando así lo soliciten;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

h) participar en operativos conjuntos con otras instituciones federales, locales o municipales;

i) obtener, analizar y procesar la información que sirva para la creación y aplicación de programas para la prevención de los delitos federales;

j) vigilar las zonas terrestres de vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

k) levantar las infracciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias sobre el uso de las zonas terrestres de las vías generales de comunicación;

l) ejercer la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros. De la misma forma, sobre el transporte o tenencia de tales mercancías en cualquier parte del país;

m) colaborar con las autoridades correspondientes en los casos de calamidades públicas, situaciones de riesgo o desastres naturales;

n) ejercer atribuciones en materia migratoria, etc.

En el Capítulo III se dispone en su artículo 12 que la actuación de los miembros de la Policía Federal Preventiva se ajustarán a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y a los éticos de todo servidor público de la Federación.

El Capítulo IV instituye el Servicio Civil de Carrera Policial importante para garantizar una verdadera profesionalización de los miembros que integran a la Policía Federal Preventiva lo cual redundará en ascensos, mejores prestaciones y reconocimientos por la labor destacada, así como los mecanismos que le permitan a la institución allegarse del personal humano idóneo para cumplir con sus atribuciones legales.

En cuanto al Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva, éste es realmente nuevo pues apenas se publicó el día 26 de abril de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

El Reglamento se compone de cuatro Títulos en el siguiente orden:

Título Primero: "De la Organización":

Capítulo Primero: "Disposiciones Generales" (artículos 1º al 8º);

Capítulo Segundo: "De la Estructura Orgánica" (artículos 9º y 10º);

Capítulo Tercero: "De las Atribuciones" (Sección Primera, artículo 11º; Sección Segunda, artículo 12º; Sección Tercera, artículo 13º; Sección Cuarta, artículo 14º; Sección Quinta, artículo 15º; Sección Sexta, artículo 16º; Sección Séptima, artículo 17º; Sección Octava, artículo 18º; Sección Novena, artículo 19º; Sección Décima, artículo 20º; Sección Décimo Primera, artículo 21º; Sección Décimo Segunda, artículo 22º; Sección Décimo Tercera, artículo 23º; Sección

Décimo Cuarta, artículo 24º, Sección Decimoquinta, artículos 25º, 26º, 27º, 28º, 29º, 30º, 31º, 32º y 33º);

Título Segundo: "De la Integración y Mando":

Capítulo Primero: "De la Integración" (Sección Primera, artículos 34º, 35º, 36º y 37º; Sección Segunda, artículos 38º y 39º);

Capítulo Segundo: "Del Mando": (Sección Primera, artículos 40º, 41º, 42º, 43º, 44º, 45º, 46º y 47º; Sección Segunda, artículo 48º);

Título Tercero: "Del Servicio Civil de Carrera":

Capítulo Primero: "Disposiciones Generales", artículos 49º al 79º; (Sección Primera, artículos 80º, 81º, 82º y 83º);

Capítulo Segundo: "De la Previsión Social", artículos 84º al 106º;

Capítulo Tercero: "De las situaciones del personal": (Sección Primera, artículos 107º, 108º, 109º y 110º; Sección Segunda, artículos 111º, 112º, 113º, 114º, 115º, 116º, 117º, 118º, 119º, 120º, 121º, 123º, 124º y 125º; Sección Tercera, artículos 126º, 127º, 128º, 129º, 130º y 131º);

Título Cuarto: "Del Régimen Disciplinario";

Capítulo Primero: "De los Deberes y Sanciones" (Sección Primera, artículos 132º, 133º y 134º; Sección Segunda, artículo 135º; Sección Tercera,

artículos 136º, 137º, 138º, 139º, 140º, 141º, 142º y 143º; Sección Cuarta, artículos 144º, 145º, 146º, 147º, 148 y 149º);

Capítulo Segundo: "De la Comisión de Honor y Justicia"; (Sección Primera, artículos 150º, 151º, 152º, 153º, 154º y 155º; Sección Segunda, artículos 156º, 157º, 158º, 159º, 160º y 161º; Sección Tercera, artículos 162º, 163º, 164º, 165º, 166º, 167º, 168º, 169º, 170º, 171º, 172º y 173º; Sección Cuarta, artículos 174º, 175º, 176º y 177º).

El total de artículos es de 177.

Completan el Reglamento, ocho artículos transitorios.

En términos muy generales el Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva se refiere a la estructura orgánica de la misma institución, a las atribuciones de cada órgano, del Servicio Civil de Carrera Policial, así como de los derechos y obligaciones del personal que integra la Policía Federal Preventiva, incluyendo el régimen de sanciones al personal con motivo de las infracciones a la ley.

Desde nuestro punto de vista, tanto la Ley como el Reglamento cumple con las expectativas requeridas para el funcionamiento de la Policía Federal Preventiva. En todo momento se busca que ésta institución policiaca actuara con estricto apego a derecho, respetando las garantías individuales de los ciudadanos. No obstante, se trata de una policía nueva, que requiere de más

tiempo para rendir frutos, pues, desde su creación se pretendió que fuera una "súper policía", totalmente científica y altamente capacitada, pero todavía no hemos podido constatar su efectividad en la lucha contra el delito y su prevención.

2.5. IMPORTANCIA JURÍDICA Y SOCIAL.

Los altos índices delictivos, impunidad y el incremento de actividades ilícitas como el narcotráfico y sus actividades conexas como el lavado de dinero pusieron de manifiesto la carencia de aparatos policíacos científicos y capacitados como lo es la DEA (Drug Enforcement Agency) o el FBI (Federal Bureau of Investigación) de los Estados Unidos de América que han dado muy buenos resultados.

Bajo este esquema de carencias apremiantes y del clamor popular de seguridad pública por una parte, y por otra, la idea de contar con una "súper policía" que retomara algunas características de la DEA o del FBI es que nace la Policía Federal Preventiva, pues no existía un órgano dotado de competencia federal en materia de prevención y combate al delito. Recordando que la Policía Judicial Federal que depende del Ministerio Público de la Federación tiene una carga de trabajo muy marcada y que para muchos no ha cumplido sus cometidos.

Es así que la Policía Federal Preventiva viene a cubrir un hueco importante dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el país. El Gobierno Federal planeó detenidamente como crear ese aparato policíaco, y si inversión fue considerable sobre todo, se destinó una parte importante del presupuesto federal a la selección minuciosa y capacitación del personal que habría de integrar a la Policía Federal Preventiva. Dentro de este apartado de la capacitación se insistió mucho en la necesidad de moralizar lo más posible al personal a fin de evitar actos de corrupción que han sido un cáncer en otras policías.

Es un hecho incontrovertible que tanto el Gobierno Federal como la sociedad han puesto toda su confianza y su apoyo económico en la Policía Federal Preventiva en espera de que pronto rinda frutos y se convierta en un paliativo contra la delincuencia en el orden federal, a la vez que un órgano previsor de ilícitos y fiel garante de la legalidad en el cumplimiento de sus variadas atribuciones.

Todos esperamos que en un futuro no muy largo, la Policía Federal Preventiva se convierta en una policía modelo de las demás, que pueda capacitarlas y que todas coadyuven en el combate total contra el delito, recuperando así el clima de tranquilidad que la nación mexicana desea y que la delincuencia nos ha ido arrebatando.

El papel que tiene ante sí la Policía Federal Preventiva es muy grande, así como son sus responsabilidades, por lo que, ésta requiere del apoyo no sólo del Gobierno Federal sino de toda la población mexicana pues sería muy pesado y hasta injusto que la institución tome a cuestras la tarea de combatir y prevenir la comisión de ilícitos federales.

A grandes rasgos, esta es la importancia jurídica y social que tiene la Policía Federal Preventiva, organismo único en su tipo, novedoso y aún muy joven, por lo insistimos en que habrá de transcurrir algún tiempo más para que pueda rendir los frutos esperados y demuestre así que fue un acierto su creación.

2.6. PERSPECTIVAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA EN EL ACTUAL GOBIERNO FEDERAL.

La Policía Federal Preventiva es realmente joven, nació en el año de 1998, en los últimos meses del sexenio del entonces presidente doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, bajo fuertes críticas de parte de los partidos políticos de oposición: PAN y PRD y del escepticismo de muchos sectores del país quienes francamente ya no confiaban en los cuerpos policíacos existentes.

La Policía Federal Preventiva nace a la vida pública bajo el mando del Secretario de Gobernación y su actividad durante el tiempo restante del doctor Zedillo fue muy escueta y discreta. Su mayor participación tuvo lugar en el conflicto en nuestra Universidad Nacional Autónoma de México que duró casi un año, donde la Policía Federal Preventiva tuvo por comisión realizar los operativos necesarios para recuperar las instalaciones de la máxima casa de estudios que habían sido tomadas ilegalmente por el Consejo General de Huelga.

El operativo fue realizado con total apego a la ley, respetando los Derechos Humanos y las garantías individuales de los pseudoestudiantes que se había apoderado de las instalaciones universitarias.

Su entonces comisionado, señor Wilfrido Robledo se vio inmiscuido en problemas de malversación de fondos y de corrupción, por ello, se le destituyó y se le instauró la indagatoria correspondiente. Esto definitivamente alteró las estructuras orgánicas de la Policía Federal Preventiva y dio mucho de que hablar a la sociedad.

Durante su campaña política el hoy Presidente Vicente Fox criticó seriamente la existencia de la Policía Federal Preventiva, poniendo en tela de juicio su permanencia, sin embargo, al asumir la primera magistratura del país y realizar cambios significativos en la Administración Pública Federal, la institución

policíaca federal ha logrado sobrevivir, aunque actualmente esté bajo las órdenes del Secretario de Seguridad Pública y ya no más del Secretario de Gobernación.

Realmente, a la fecha, la Policía Federal Preventiva ha actuado poco, al menos en casos relevantes, puesto que de acuerdo con su Ley Orgánica y Reglamento cumple previniendo los delitos en el ámbito federal, prestando auxilio a las autoridades que lo soliciten, por ejemplo, vigilando ciertas colonias del Distrito Federal con alta incidencia delictiva, por lo cual el calificar hasta este momento su existencia y efectividad sería irresponsable.

Será cuestión de años el definir los alcances de la Policía Federal Preventiva. En cuanto a sus perspectivas en el actual gobierno federal, somos de la opinión que el Presidente Fox estima que la institución requiere de experiencia la cual solo podrá obtener con el transcurso del tiempo. Lo que parece inminente es que el cuerpo policiáco sufra algunas transformaciones que la modernizarán para estar a la par de los planes que sobre prevención y ataque a los delitos tiene nuestro gobierno federal, así que tenemos que esperar el paso del tiempo para saber si fue un acierto o un error el haber creado a la súper policía o Policía Federal Preventiva.

Desde el punto de vista social, es notorio que la sociedad ha recobrado algo de la confianza perdida en los cuerpos policíacos, puesto que el incremento de la incidencia delictiva en el país es ya intolerable.

Personalmente, consideramos que la medida de que elementos de la Policía Federal Preventiva vigilen las calles de las grandes ciudades como el Distrito Federal ha sido adecuada y debería prolongarse por más tiempo ya que las policías locales se han visto rebasadas. Esto no debe significar que la Policía Federal Preventiva sea la panacea que puede acabar con el problema de la inseguridad pública, pero si constituye un buen método para luchar frontalmente contra este grave problema.

CAPÍTULO 3.

LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES EXISTENTE ENTRE LAS UNIDADES DE ASUNTOS INTERNOS Y LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

3.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA:

La Policía Federal Preventiva cuenta con su propia estructura orgánica interna, la cual se encuentra contenida en el reglamento de su Ley.

El Reglamento en cuestión entró en vigor apenas el día 27 de abril del año 2000. En su artículo 9º se dispone lo siguiente:

"La Institución, para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con la estructura siguiente:

- I. Comisionado.
- II. Estado Mayor.
 - A. Sección Primera, Personal;
 - B. Sección Segunda, Información;
 - C. Sección Tercera, Operaciones;

D. Sección Cuarta, Logística;

E. Sección Quinta, Planes;

III. Unidades Administrativas Centrales,

A. Coordinación de Inteligencia para la Prevención,

- a. Terrorismo,
- b. Tráfico y Contrabando,
- c. Secuestros y Robos,
- d. Información y Enlace, y
- e. Análisis.

B. Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo,

- a. Reacción y Alerta Inmediata,
- b. Operaciones Especiales, y
- c. Instalaciones Estratégicas y Servicios.
- f. Seguridad en Caminos Federales.
- g. Puertos y Fronteras,
- h. Zonas Federales.

C. Coordinación de Seguridad Regional.

- a. Seguridad en Caminos Federales.
- b. Puertos y Fronteras.
- c. Zonas Federales.

- D. Instituto de Formación de la Policía Federal Preventiva.
 - a. Centro de Formación Policial.
 - b. Centro de Capacitación Policial.
 - c. Centro de Estudios Policiales.
- E. Coordinación de Administración y Servicios.
- F. Servicios Técnicos.
 - a. Informática.
 - b. Apoyo Técnico y
 - c. Telecomunicaciones.
- G. Transportes Aéreos.
- H. Unidad de Desarrollo.
 - a. Control de Confianza, y
 - b. **Asuntos Internos.**
- I. Asuntos Jurídicos.
- J. Vinculación y Comunicación Social.,
- IV. Unidades Administrativas Regionales.
 - A. Comandancias Regionales.
 - a. Comisarías de Sector:
 - 1. Comisarías de Destacamento.
 - 2. Comisarías de Puertos y Fronteras, y
 - 3. Comisarías de Aeropuertos.

Además, la Institución contará con una **Unidad de Contraloría Interna**, órgano interno de control, que se regirá conforme al artículo 24° de este reglamento.

Para el debido funcionamiento de las unidades administrativas mencionadas y para el ejercicio de las funciones de la Institución, ésta contará con los servidores públicos siguientes: Comisionado, Jefe del Estado Mayor, comisarios generales, coordinadores generales, comisarios jefe, coordinadores, comisarios regionales, contralor interno, comisarios, directores generales, inspectores generales, directores generales adjuntos, inspectores jefe, comisarios de sector, directores de área, inspectores, comisarios de destacamento, subdirectores de área, subinspectores, jefes de departamento, oficiales de caso, oficiales, suboficiales, analistas, agentes de inteligencia, sargentos de policía, cabos de policía, policías y con el demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio y unidades administrativas correspondientes de conformidad con el presupuesto autorizado”.

Se observa que la estructura interna de la Policía Federal Preventiva es muy compleja, pues cuenta con muchos órganos. Hay que tomar en cuenta que aún es un cuerpo policiaco nuevo y en transformación, por lo que no dudamos que dentro de algunos años, experimente algunas transformaciones orgánicas, tendientes a optimizar recursos materiales y humanos.

3.1.1. EL COMISIONADO.

El Comisionado de la Policía Federal Preventiva es la figura máxima dentro de la estructura orgánica y jerárquica de la Institución.

El artículo 2º de la Ley señala que la Policía Federal Preventiva estará a cargo de un Comisionado, el cual será nombrado y podrá ser removido por el Presidente de la República. Se agrega que el Comisionado tendrá el más alto rango en la Policía Federal Preventiva y ejercerá sobre ella las atribuciones de mando, dirección y disciplina.

El artículo 6º de la misma Ley establece en términos muy generales cuáles son las atribuciones del Comisionado:

"Son facultades y obligaciones del Comisionado de la Policía Federal Preventiva:

- I. Proponer al Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación (hoy de Seguridad Pública), la adopción de políticas que ayuden a la prevención de la incidencia delictiva en el país;
- II. Informar periódicamente al Secretario de Gobernación y al Subsecretario de la materia, sobre el desempeño de las atribuciones de la Policía Federal Preventiva y de los resultados alcanzados;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de los Derechos Humanos;

IV. Ejercer los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva;

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

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

VII. las demás que expresamente las leyes federales le confieran*.

De la lectura del numeral no se desprende si tales atribuciones deben ser ejercitadas en forma personalísima o si bien, puede dimanarlas a otros funcionarios de la misma Institución, aunque se deduce por cuestión de lógica que finalmente, estas atribuciones son teóricamente realizadas por el Comisionado, aunque en la práctica haya sido otra persona la que las haya llevado a cabo.

El artículo 9º de la Ley dispone que tanto la Policía como el Comisionado de la misma, tendrán el apoyo de las unidades administrativas que dispone el Reglamento de la Ley, mismas que ya enunciamos.

El artículo 8º de la Ley establece los requisitos para ser designado como Comisionado de la Policía Federal Preventiva, y son.

- A) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles,
- B) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos de edad el día de la designación;
- C) Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- D) Tener grado académico de licenciatura o su equivalente,
- E) Comprobar una experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública, y
- F) No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público.

Por último y sobre el Comisionado de la Policía Federal Preventiva, cabe hacer notar que el artículo 11º del Reglamento especifica con más amplitud todas y cada una de las atribuciones del titular de la dependencia, en los términos siguientes:

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

I. Dictar las medidas tendientes a garantizar la prevención, el mantenimiento y el restablecimiento del orden y la seguridad pública;

II. Ordenar y ejecutar líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de los delitos;

III. Dictar los lineamientos y política, bajo las cuales la Institución proporcionará los informes, datos, cooperación técnica y operativa que sean requeridos por alguna entidad federativa o municipio;

IV. Proporcionar la información requerida por las autoridades competentes de la secretaría, necesaria para la evaluación y diseño de la política de Seguridad Pública a cargo de la Federación;

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

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

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

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

IX. Ordenar y practicar para fines de seguridad pública, visitas de verificación, vigilancias e inspecciones sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías de comercio exterior y de los medios que las transportan en todo el territorio nacional;

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

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

XII. expedir las órdenes para llevar a cabo las diligencias establecidas en el artículo 151º de la Ley general de población;

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

XIV. establecer las políticas de control y dispositivos de vigilancia para expedir infracciones por violación a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso y aprovechamiento de la zona terrestre de las vías generales de comunicación, remitiéndolas a la dependencia correspondiente para su trámite;

XV. resolver las dudas que se susciten internamente sobre las competencias de las unidades administrativas de la Institución, con motivo de la

interpretación o aplicación del presente reglamento y sobre las situaciones no previstas en el mismo, así como establecer los lineamientos y procedimientos conforme a los cuales deben actuar;

XVI. Aprobar la ubicación de la sede oficial de la Institución, de las comisarías regionales, de sector, puertos y fronteras, aeropuertos y de destacamento, así como de los puntos fijos de verificación e inspección permanente dentro del territorio nacional, y la ubicación de las oficinas de la Institución en el extranjero;

XVII. Autorizar los sistemas y procedimientos de control y evaluación de las unidades administrativas que conforman la Institución;

XVIII. Vigilar que se de cumplimiento a las disposiciones del servicio civil de carrera policial;

XIX. Nombrar y remover a los servidores públicos de la institución, en términos de la Ley, el presente reglamento, el Manual de Normas del servicio Civil de Carrera Policial y demás disposiciones aplicables;

XX. Proponer al secretario de Gobernación los nombramientos de los dos niveles inmediatos inferiores al de titular de la Institución;

XXI. Suscribir las constancias de grado a los integrantes mediante el procedimiento establecido en el manual respectivo;

XXII. Someter a consideración del Secretario de Gobernación la expedición de los manuales que se deriven del presente reglamento;

XXIII. Delegar atribuciones a las unidades administrativas de la Institución, siempre y cuando no sean de las que este reglamento les señale como indelegables, y

XXIV. Las demás que le confieren otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Son indelegables las atribuciones y funciones citadas en las fracciones III, VIII, XIII, XVII, XX y XXVII del presente artículo":

Se desprende de la lectura cuidadosa del artículo anterior que el Comisionado de la Policía Federal Preventiva tiene dos clases de atribuciones legales: las que puede delegar en otros funcionarios de la Institución que comanda y aquellas que por su especial naturaleza no puede dimanar en otras personas y que se encuentran en las fracciones citadas arriba. Cabe agregar que en la fecha de expedición del Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva, la misma dependía de la Secretaría de Gobernación, pero actualmente, con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública federal, pasó a ser parte de esta nueva dependencia, hecho que se debe tener muy presente.

3.1.2. ESTADO MAYOR.

El artículo 13º del Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva establece las atribuciones del Estado Mayor de la Policía Federal Preventiva:

"Artículo 13.- El Estado Mayor estará a cargo de un Jefe del estado Mayor, quien tendrá las atribuciones siguientes:

I. Establecer los sistemas de información que se requieran para apoyar las tareas y actividades de la Institución;

II. Captar, requerir, coordinar y procesar la información, así como realizar los estudios y proyectos para el cumplimiento de las facultades de su competencia;

III. Acordar directamente con el Comisionado el despacho de los asuntos del Estado Mayor así como los que le sean propuestos en términos del presente reglamento;

IV. mantener informado al comisionado de la situación de la Seguridad Pública en el territorio nacional;

V. diagnosticar permanentemente la situación de la Seguridad Pública, en las zonas federales terrestres de las vías generales de comunicación, zonas fronterizas, recintos autorizados para el tráfico internacional de mercancías y tránsito de personas, parques nacionales y áreas de propiedad y protección federal de los recursos hidráulicos y, en general, todos aquellos lugares, zonas o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal conforme a las leyes respectivas;

VI. Elaborar el Programa de Desarrollo Estratégico de la Institución y establecer los mecanismos para su ejecución, supervisión y actualización;

VII. Planear y programar las operaciones y la prestación de servicios de la Institución, adecuando y estableciendo los sistemas que permitan su óptimo desarrollo, asimismo, elaborar planes de contingencia para casos específicos de Seguridad Pública, que apoyen y orienten al comisionado en la toma de decisiones;

VIII. Coordinar la integración del Programa Operativo Anual de la Institución y considerar los reportes de avance físico y de metas para informar al Comisionado;

IX. Analizar y evaluar los resultados que en sus distintas etapas produzcan las acciones de la Institución, así como interpretar sus logros para efectos de mantener actualizado el Programa de Desarrollo Estratégico;

X. Proponer al Comisionado la distribución del personal de la Institución y la de las unidades e instalaciones en el territorio nacional;

XI. Coordinar la correcta ministración de recursos humanos y materiales, por parte de las áreas correspondientes para la ejecución de los operativos que realicen las unidades de la Institución, supervisarlos, desde su inicio hasta su evaluación, manteniendo informado sobre el desarrollo del operativo al Comisionado;

XII. Transformar las decisiones y directivas del Comisionado en órdenes y supervisar su estricto cumplimiento;

XIII. Divulgar entre los integrantes los criterios normativos que sustentan la doctrina institucional;

XIV. Someter a la consideración del comisionado los planes, manuales e instructivos de la Institución;

XV. Realizar ante las autoridades los trámites necesarios para obtener los permisos y licencias que se requieran para el cumplimiento de los objetivos de la Institución;

XVI. Autorizar la elaboración de las credenciales derivadas de la licencia oficial colectiva de portación de armas y que se asimilan a licencias individuales;

XVII. Dar seguimiento a los acuerdos de la firma de convenios de colaboración con otras autoridades;

XVIII. diseñar y evaluar los métodos de análisis de información para generar inteligencia estratégica que permita prevenir y combatir la cisión de ellos;

XIX. diseñar y coordinar los mecanismos de enlace e intercambio de información institucional con autoridades nacionales y extranjeras;

XX. Diseñar las políticas de seguridad en cuanto al manejo de la información y coordinar los mecanismos de control de la misma;

XXI. Fungir como enlace de la Institución con las corporaciones policíacas de otros países, y

XXII. Dar seguimiento a las actividades que desarrollen las autoridades administrativas de Vinculación y Comunicación Social, Análisis e Información y Enlace".

El Estado Mayor es una parte integrante de la policía Federal Preventiva que ocupa un lugar estratégico en ella, puesto que se ocupa entre otras actividades ya señaladas, de establecer los sistemas de información que apoyen las tareas y las actividades de la Policía. Está a cargo del Jefe del Estado Mayor, cargo que generalmente es otorgado a militares por cuestiones de estrategia. Otra atribución importante del Estado Mayor y donde se resume su papel en la Policía es que mantiene informado al Comisionado del estado que guarda la seguridad pública en el país, ya que es una obligación del Estado mexicano hacia los gobernados.

3.1.3. UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES.

De la estructura orgánica de la Policía Federal Preventiva contenida en el artículo 9º de su reglamento se desprende la existencia de varios órganos llamados: Unidades administrativas Centrales, integradas por la Coordinación de Inteligencia para la Prevención, contando con atribuciones específicas como el combate al terrorismo, el tráfico y el contrabando, los secuestros y los robos,

información y enlace y análisis; la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, contando con atribuciones sobre reacción y alerta inmediata, operaciones especiales e instalaciones estratégicas y servicios, la Coordinación de Seguridad Regional, con atribuciones sobre la seguridad en caminos federales, puertos y fronteras y zonas federales; el Instituto de formación de la Policía Federal preventiva el cual cuenta con el Centro de Formación policial, el Centro de Capacitación Policial, el Centro de Estudios Superiores Policiales; una Coordinación de administración y Servicios; los servicios Técnicos, compuestos por las áreas de Informática, Apoyo Técnico y de Telecomunicaciones; los Transportes aéreos, la Unidad de Desarrollo, integrada por las áreas de Control de Confianza y de Asuntos Internos; el área de Asuntos Jurídicos, esto es, una especie de dirección General de esta materia tan importante en cualquier dependencia u organismo de la Administración Pública Federal, y un área de Vinculación y Comunicación Social.

El análisis de las diferentes atribuciones de cada área de las mencionadas nos llevaría mucho tiempo, por lo que sólo citaremos algunas de las más importantes de acuerdo con lo que determina el Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva.

Sobre la Coordinación de inteligencia para la Prevención, podemos resaltar funciones como la de coordinar la realización de los operativos de la Policía federal Preventiva, diseñar, coordinar y operar los sistemas de

recolección, clasificación, registro y evaluación de la información, y conformar una base de datos a nivel nacional que sustente el desarrollo de planes y acciones que sirvan para la toma de decisiones, elaboración de programas y la conducción de operativos para la prevención de los delitos; coordinar y ejecutar los métodos de análisis de información para generar inteligencia operacional que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación, vinculados con los diversos ilícitos con el fin de prevenirlos y de combatirlos; coordinar y realizar acciones específicas que aseguren la obtención, el análisis y la explotación de información de inteligencia, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos. En general, esta área se dedica a la captación, clasificación y utilización de información sobre personas, grupos y actividades delictivas, encaminadas a la prevención y combate de las mismas.

Sobre la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, podemos comentar que tiene como atribuciones: coordinar al personal de su área para la prevención de los delitos, así como garantizar y restablecer la paz y el orden públicos; organizar y coordinar al personal de su área que participe en los operativos conjuntos con otras instituciones federales, de los estados y los municipios de acuerdo a lo que establezcan las leyes; participar en operativos implementados por las Coordinaciones facultadas para ello y cuando sea solicitado; organizar y proponer al personal de apoyo que brindará el auxilio a las

autoridades de los estados o los municipios que la soliciten, en la protección de las personas y de sus bienes, en situaciones de peligro, en caso de disturbios, etc.

Sobre la Coordinación de seguridad Regional, vale la pena señalar como atribuciones: diseñar y ordenar los dispositivos de inspección y de vigilancia con el fin de mantener el orden, garantizar la seguridad pública y prevenir la comisión de los delitos en el ámbito territorial determinado por la ley; organizar, coordinar, supervisar y controlar el funcionamiento de las comandancias regionales de la Institución policial, realizar acciones para la prevención de los delitos y apoyar a las autoridades competentes de los tres niveles de gobierno: federal, local y municipal, cuando así lo soliciten, realizar acciones tendientes a prevenir y combatir el crimen organizado; intervenir en la investigación y persecución de los delitos, cuando así lo solicite la autoridad ministerial competente, coordinar y realizar los esfuerzos necesarios tendientes a la explotación de información de inteligencia, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos; ejercer las atribuciones sobre materia migratoria de acuerdo con los artículos 16, 17 y 151 de la Ley general de Población, etc.

El Instituto de formación de la Policía Federal Preventiva se encarga de seleccionar, capacitar y proveer del elemento humano necesario y que cuente con el perfil que requiere la Institución, por lo que su papel es determinante en el

éxito de las atribuciones de la Policía Federal Preventiva, considerada como una super policía al estilo de la corporaciones de los Estados Unidos.

La Coordinación de Administración y servicios tiene entre otras atribuciones: aplicar las políticas, estrategias, normas y lineamientos en materia de administración de recursos humanos, materiales y financieros de la Institución; someter al Comisionado el anteproyecto de presupuesto anual de la Institución; someter a consideración las medidas técnicas y administrativas para la organización y funcionamiento de la institución; expedir credenciales y constancias de identificación de todo el personal de la Policía Federal Preventiva, etc.

La Unidad Administrativa de Servicios Técnicos tiene como funciones: planear, establecer y crear los sistemas que permitan la explotación de la información relacionada con la materia de prevención del delito y la seguridad pública mediante las tecnologías que garanticen a la Institución la seguridad de la información albergada y establecer los vínculos que determine el Sistema; establecer y operar redes de datos interdependientes de la institución en el ámbito nacional, así como proporcionar los apoyos logísticos de las comunicaciones institucionales; brindar apoyo técnico a las unidades administrativas que así lo ameriten para el desarrollo de sus objetivos; etc.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

La Unidad Administrativa de Transportes Aéreos tiene entre otras facultades: tramitar ante las autoridades aeronáuticas competentes la asignación de matrículas, certificados de aeronavegabilidad, y su actualización para la operación de la aeronaves de la Institución; mantener actualizadas las cartas de aeronavegación, así como los instrumentos y aparatos necesarios para que puedan volar las aeronaves, en los términos de los ordenamientos legales aplicables, verificando que todas las tripulaciones de la Institución cuenten con ellos; etc.

Sobre la Unidad de Desarrollo, podemos decir que establece los mecanismos de coordinación con el área correspondiente, en el suministro de la información para apoyar la contratación del personal conforme a los procedimientos administrativos aplicables; coordina, desarrolla y supervisa el apoyo externo de evaluaciones especializadas, a fin de dar cumplimiento a los convenios interinstitucionales para la prevención del delito; coadyuva en el establecimiento de los programas de evaluación y apoyo a las unidades administrativas de la Policía Federal Preventiva, al igual que a otras dependencias, entidades o instituciones de carácter federal, local y municipal; supervisa el cumplimiento y actualización de los instructivos operacionales que se expidan para el adecuado funcionamiento de los sistemas de reclutamiento, selección de personal y programas especiales; supervisar y aplicar el sistema de evaluación integrado por los exámenes psicológicos, poligráficos y de entorno

socioeconómico, al personal de nuevo ingreso y en activo que garantice conforme a su normatividad aplicable el cumplimiento de los requisitos exigidos para los perfiles de cada puesto;

Participar en la revisión y actualización de los perfiles de puestos, a fin de establecer los programas de evaluación acordes a los ámbitos de competencia del personal a reclutar; etc.

Hemos señalado que un área importante de la Policía Federal Preventiva es sin dudas, la Unidad Administrativa de Asuntos Jurídicos, a la que le corresponde: representar legalmente al Comisionado y, en su caso, a los titulares de las unidades administrativas de la Institución en los procedimientos judiciales, laborales y administrativos o cualquier otro asunto que tenga algún interés legal para la Institución; interponer los juicios de amparo, así como intervenir en los informes previos y justificados necesarios y verificar que las distintas áreas de la Policía cumplan con las resoluciones de los tribunales; formular a nombre de la Institución, las denuncias y querellas que legalmente procedan, pudiendo desistirse de las primeras por así convenir a sus intereses; presentar demandas, contestaciones, reconvenir a la contraparte, ejercitar acciones y oponer excepciones; así como ofrecer pruebas, formular alegatos, interponer toda clase de recursos; proporcionar asesoría jurídica al Comisionado; opinar sobre consultas en materia jurídica que le solicite alguna área de la Institución; suscribir por conducto del titular, en ausencia del Comisionado,

escritos y desahogar los trámites que correspondan a los casos urgentes relativos a los términos, interposición de recursos y recepción de toda clase de notificaciones, requerir a otras áreas de la Institución toda clase de información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones y de los mandamientos judiciales, elaborar estudios comparados sobre las legislaciones de los estados del país en materia de seguridad pública; compilar y sistematizar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos federales, estatales o municipales y aquellas normas relacionadas con la competencia de la Institución.

Se observa que las atribuciones de esta área son de índole contencioso, consultivo y legislativo.

La Unidad Administrativa de vinculación y Comunicación Social tiene entre otras atribuciones, las de difundir las actividades de la Institución así como los resultados de las mismas a través de los medios de comunicación; diseñar y realizar programas de vinculación ciudadana, en materia de prevención de delitos y seguridad pública; contribuir con las unidades administrativas de la Institución y en coordinación con otras instituciones para la definición de programas de servicio, orientación y difusión con el objeto de legitimar la participación de la Institución ante la ciudadanía; integrar los programas de información, difusión relaciones públicas de las unidades administrativas de la Institución y dirigirlos servicios de apoyo en esta materia; organizar y supervisar entrevistas y conferencias con la prensa estatal, nacional o internacional, en las materias de

competencia de la Institución, así como los boletines de prensa; aprobar los diseños de las campañas de difusión de interés de la Institución, intervenir en la contratación y supervisión de los medios de comunicación que se requieran para su realización, así como ordenar la elaboración de los elementos técnicos necesarios; diseñar y ejecutar programas de vinculación, recepción, atención, orientación y en su caso, seguimiento y canalización de las quejas y denuncias ciudadanas ante las instancias correspondientes, de acuerdo con las bases, lineamientos y criterios técnicos correspondientes que para tal efecto emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; etc.

Cabe llamar la atención en el sentido de que en la estructura orgánica de la Policía Federal Preventiva (artículo 9º del reglamento de la Ley) no se ubica a la Contraloría Interna, organismo de estudio de este trabajo y cuyas funciones son importantes en el desarrollo legal de las actividades de la Institución. Sin embargo, el artículo 24º del Reglamento de la Ley sí contempla a este órgano de vigilancia de la legalidad, aunque de manera muy escueta.

3.1.4. UNIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONALES.

De acuerdo con el artículo 25º del reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva, dicho cuerpo policial brindará cobertura nacional mediante las

diferentes comandancias regionales, las que tendrán el control administrativo y operativo de estas comisarías:

- a. De Sector;
- b. De Destacamento;
- c. De Puertos y Fronteras, y
- d. De Aeropuertos.

Le corresponde al Comisionado de la Policía federal Preventiva determinar los lugares en los que se establecerán otras comandancias de la Institución (artículo 25°).

En cuanto a la estructura orgánica de las comandancias regionales, vale señalar que estas se integran por los comisarios regionales, quienes dependen operativamente del Comisionado, y orgánica y administrativamente de la Coordinación de Seguridad regional (artículo 26°).

Cada comandancia regional contará con estas jefaturas:

- a. De Inteligencia para la prevención;
- b. De Seguridad Regional,
- c. De Fuerzas Federales de Apoyo;
- d. De Unidad Administrativa, y
- e. De Unidad Jurídica.

Estas Unidades dependen de la comandancia regional operativa y administrativamente, según consta en el artículo 27° del Reglamento.

Los titulares de las comandancias regionales ejercen las siguientes atribuciones: ejercer el mando, dirección y disciplina sobre las unidades administrativas que se encuentran en su área de responsabilidad; ser responsable inmediato ante el Jefe del Estado Mayor, de la instrucción, acondicionamiento físico y las prácticas de adiestramiento policial, de las unidades administrativas que estén bajo su mando, así como la conservación de sus materiales; garantizar la ejecución de las órdenes emanadas del comisionado y del cumplimiento de la Ley y del Reglamento de la Institución; mantener el orden y la paz públicos dentro de su adscripción, adoptando para tal efecto las medidas necesarias, respetando los derechos de la sociedad e instituciones, e informar de esto al Comisionado; coadyuvar, previa solicitud de las autoridades federales, estatales y municipales de los asuntos de su competencia, coordinar y supervisar el funcionamiento de los dispositivos de vigilancia e inspección permanentes, así como de los operativos que se requieran para el cumplimiento de la Ley; vigilar que los elementos de la Institución pongan a disposición a la brevedad a las personas o bienes asegurados motivo de la comisión de ilícitos, rindiendo el parte de novedades y levantando las actas correspondientes; presidir el Comité de su región, tramitando los procedimientos respectivos, relativos a los asuntos de su competencia; etc .(artículo 28º).

De acuerdo con el artículo 29º del Reglamento, las Comisarías de sector son órganos de mando y dirección, dependientes de las comandancias regionales, y cuyos titulares son responsables del exacto cumplimiento de la Ley y

del reglamento. Dentro de las atribuciones que el artículo 29º del reglamento les confiere están: establecer dispositivos de vigilancia y de prevención en las vías generales de comunicación, en instalaciones estratégicas, en aeropuertos y demás lugares de su adscripción; responder inmediatamente ante el comisario de la instrucción, acondicionamiento físico, de las prácticas de adiestramiento policial de las unidades administrativas que se encuentren bajo su mando, así como la conservación de los materiales; mantener contacto con las autoridades, respetando los asuntos de su competencia, auxiliándolas cuando así lo soliciten, previa consulta a la comandancia regional; ordenar, establecer y controlar los servicios de vigilancia permanente para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas en los lugares que marca el artículo 4º de la Ley (campo de aplicación de la Ley); supervisar y controlar el funcionamiento de los dispositivos permanentes de inspección y verificación; ejercer completa autoridad sobre el personal y unidades que guarnezcan el territorio de adscripción y sólo para los efectos de orden y disciplina sobre las que se hallen en tránsito; controlar el desempeño y funcionamiento de las comisarias de destacamento adscritas a ella; conducir en los estados fronterizos, las operaciones de la patrulla fronteriza a efecto de salvaguardar la vida de los migrantes y combatir a las bandas dedicadas al tráfico de indocumentados y a la delincuencia organizada en general, así como instrumentar las acciones de rescate cuando la situación así lo amerite; establecer en los estados costeros los servicios de vigilancia e inspección de entrada y salida de mercancías y de personas por los

puertos autorizados para el tráfico internacional, proponer el establecimiento de puntos fijos de verificación de mercancías y de personas en los puntos autorizados para el tráfico internacional; recibir y tramitar denuncias que los particulares realicen sobre los vehículos y expedir las constancias correspondientes; etc.

El artículo 30º del Reglamento se refiere a las atribuciones de las comisarías de destacamento, a las comisarías de puertos y fronteras y a la comisarías de aeropuertos, que son unidades de carácter operativo dependientes de las comisarías de sector y ejercerán sus atribuciones en las áreas que la comandancia regional determine. Entre esas atribuciones están: realizar las operaciones de vigilancia y prevención en las áreas asignadas a su cargo; coadyuvar y auxiliar a las autoridades competentes en materia de Seguridad Pública, en la observancia y cumplimiento de las Leyes, formulando las denuncias y trámites respectivos, cuando así corresponda; colaborar cuando así lo soliciten otras autoridades federales para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes; realizar vigilancia e inspección en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, previa solicitud de esa autoridad; realizar actos de vigilancia sobre personas y mercancías en los puntos autorizados para el tráfico internacional; realizar las acciones de vigilancia e inspección a fin de prevenir la introducción ilegal de armas, el contrabando y el narcotráfico; realizar inspecciones de personas y mercancías en tránsito, de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acuerdo a la legislación aplicable; realizar la funciones de patrulla fronteriza a efecto de salvaguardar la vida de los migrantes y combatir la delincuencia organizada del tráfico de indocumentados, así como ejecutar las acciones de rescate pertinentes; cumplir con las disposiciones relativas a las vías generales de comunicación y levantar las infracciones correspondientes; ejercer las facultades de vigilancia y prevención en las áreas geográficas asignadas a su cargo conforme el artículo 4 fracción III de la Ley; ejecutar los dispositivos permanentes de inspección y verificación en los lugares que le designe la comandancia de región o de sector; cumplir las órdenes y disposiciones emanadas de la comandancia regional o de sector de la que dependan, así como del jefe del Estado Mayor, etc.

Los artículos 31º, 32º y 33º del Reglamento se refieren a las "fuerzas de Tarea" y a los "oficiales del caso". Las primeras son en términos del artículo 31º del Reglamento aquellos grupos que se constituyen para ejercer un misión o función específica y no permanente. Estarán al mando de ellas el funcionario que designe el Comisionado y contarán con los recursos humanos y materiales que de acuerdo a la misión se requieran. De acuerdo con el artículo 32º del Reglamento, estos grupos estarán a las órdenes del Comisionado o a las de quien él disponga.

Son oficiales del caso, según lo marca el artículo 33º del Reglamento los integrantes de la Coordinación de Inteligencia para la Prevención a quienes se

les encomienda una misión específica, recabando y analizando la información necesaria para encauzar su investigación.

3.2. LAS UNIDADES DE ASUNTOS INTERNOS Y LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA:

Hemos dejado al último de esta investigación lo relativo al estudio de dos órganos de la Policía Federal Preventiva que son de suma importancia para el buen funcionamiento y la legalidad en el cumplimiento de las atribuciones que la Ley y el Reglamento le confiere a la Institución: La Unidad de Asuntos Internos y la Contraloría Interna de la Policía Federal Preventiva. A continuación hablaremos de ellas:

3.2.1. ATRIBUCIONES RESPECTIVAS.

Hay que aclarar que del artículo 9º del Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva se desprende la existencia de la Unidad de Asuntos Internos de la Institución, sin embargo, el texto del numeral es francamente omiso en cuanto a la Contraloría Interna. No obstante, el artículo 24º del Reglamento de

la Ley señala la atribuciones legales de la Contraloría Interna de la Institución. Para ahondar más, las atribuciones de la Unidad de Asuntos Internos no se desprenden de ningún apartado especial y visible del Reglamento, sino que hay que leer todas y cada una de las fracciones que integran el artículo 21º relativo a las atribuciones de la Unidad de Desarrollo, hasta llegar a las fracciones X, XI, XII y XIII, en las que encontramos facultades explícitas de la Unidad de Asuntos Internos, mismas que son normales en cualquier unidad de Contraloría Interna de las diferentes dependencias administrativas. Estas situaciones aparte de dificultar el entendimiento de los órganos que integran la Policía Federal Preventiva y sus respectivas atribuciones, hace confuso el acceso a la información sobre este particular. Desde este momento se desprende una falta de técnica legislativa básica y de cuidado al hacer la redacción del texto. Pareciera que el Ejecutivo de la Unión, en uso de la facultad que le otorga el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizó esta labor de índole legislativa careciendo de metodología jurídica necesaria.

Así, tenemos que la Unidad de Asuntos Internos tiene como atribuciones según lo señalado en el artículo 21º fracciones XI, XII y XIII, a pesar que no se desprenda de la lectura de esas fracciones, sino que por su propia naturaleza, inferimos que estas fracciones establecen atribuciones especiales para la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal Preventiva:

"XI. Conocer de quejas y denuncias con motivo de faltas cometidas por los miembros de la Institución, practicando las investigaciones necesarias;

XII. Acordar con el Comisionado la opinión formal de la investigación realizada y de proceder, solicitar a la Comisión el inicio del procedimiento disciplinario, remitiendo para ello el expediente respectivo;

XIII. Remitir a la Unidad Administrativa de Asuntos Jurídicos copias certificadas de los expedientes relativos a las investigaciones de las quejas o denuncias de las que se derive la probable comisión de un delito por integrantes de la Institución".

Debemos insistir en que el artículo es omiso en cuanto a las atribuciones propias tanto de la Unidad de Desarrollo, la de Control y Confianza y la de Asuntos Internos, que dicho sea, forman parte de la primera, por lo que a simple vista, el lector no sabe cuáles son las atribuciones de cada una, y en especial, las relativas a la Unidad de Asuntos Internos, lo que revela, la falta de técnica legislativa en la elaboración del Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva tan esperado.

De estas fracciones deducimos que la Unidad de Asuntos internos se encarga de conocer de las quejas y denuncias presentadas con motivo de faltas del personal de la Policía Federal Preventiva, por lo que esta Unidad recibe tales quejas o denuncias y de iniciar las investigaciones respectivas (fracción XI).

Por otra parte, una vez iniciado y desarrollado el procedimiento para determinar si hubo o no responsabilidad del miembro de la Institución, se acuerda con el Comisionado mismo la necesidad de iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente, hecho que se solicita a la Comisión, para que esta le aplique en su caso, las sanciones que marca la Sección Tercera del Reglamento, artículos 136 a 143 (fracción XII).

Finalmente, la Unidad de Asuntos Internos debe remitir a la de Asuntos Jurídicos, copias certificadas de los procedimientos relativos a las investigaciones de las quejas o denuncias de las que se pueda derivar algún delito (fracción XIII).

En cuanto a la Unidad de Contraloría Interna de la dependencia, sus atribuciones se encuentran en el artículo 24º del mismo Reglamento y son las siguientes:

"El Contralor Interno, titular del Órgano Interno de Control, será designado en términos del artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien, en el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos, considerando el servicio carrera de la Institución.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades previstas en la Ley

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto por el artículo 26 fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para el debido cumplimiento de las atribuciones a cargo del Contralor Interno y de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, los servidores públicos del órgano administrativo desconcentrado estarán obligados a proporcionarles el auxilio que les sea requerido".

Se desprende de la lectura de este artículo que no se expresan las atribuciones de la Unidad de Contraloría Interna de la Institución, por lo que habrá que estarse a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, más exactamente a lo que marca el artículo 8º de dicha Ley relativa a los deberes u obligaciones de todo servidor público. Recordemos que los integrantes de la Policía Federal Preventiva son en términos del artículo 108 constitucional, servidores públicos, por lo que son sujetos de la Ley citada. Dentro de las numerosas atribuciones que el artículo 8º les confiere a los servidores públicos en general están las de realizar sus funciones con toda diligencia, rectitud, eficacia, prontitud y apegados en todo momento a las normas jurídicas aplicables, por lo que de salirse de este marco legal, serán objeto de instauración del procedimiento administrativo que determina la misma Ley.

El artículo 10º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone lo siguiente:

“En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia”.

Este artículo faculta a la Policía Federal Preventiva para que cuente con una Unidad de Contraloría Interna al igual que las demás dependencias de la administración pública federal.

3.2.2. LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES EXISTENTE ENTRE AMBAS UNIDADES. ALGUNAS CONSIDERACIONES.

Al final de nuestra investigación documental debemos advertir al lector que la existencia de dos unidades administrativas de la Policía Federal Preventiva

como son: Asuntos Internos y la de Contraloría Interna resultan dignas de algunas consideraciones.

Primeramente, hemos explicado reiteradamente que las atribuciones de la Unidad de Asuntos Internos son francamente oscuras en el artículo 21° del Reglamento, a pesar que en el listado de la estructura orgánica a que hace referencia el artículo 9° del mismo Reglamento, el cual por cierto, es omiso en cuanto a la Unidad de Contraloría Interna, es decir, no la contempla en la lista. Esto constituye un punto que nos hace pensar en la falta de técnica legislativa por parte del Ejecutivo de la Unión quien llevó a cabo el Reglamento de la Ley en uso de la atribución reglamentaria que le faculta el artículo 89° constitucional, fracción I.

Por otra parte, es digno de destacarse que las atribuciones contenidas en las fracciones XI, XII y XIII del artículo 21° del Reglamento, relativas a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal Preventiva estaban ya consignadas previamente, para la Unidad de Contraloría Interna de la misma Policía Federal en el artículos 8° fracción XXI, 10°, 12°, 19°, 21°, 24° en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y que se traducen en: recibir las quejas y denuncias de los particulares sobre presuntas irregularidades o violaciones a las atribuciones de los integrantes de la Policía Federal Preventiva; investigación de los hechos y en su caso, la incoación del procedimiento disciplinario y la sanción que corresponda.

Cabe decir que anteriormente la Secretaría de Desarrollo Administrativo y Contraloría de la Federación era la dependencia encargada de la investigación de los hechos motivo de queja o denuncia sobre violaciones de los servidores públicos a la Ley aplicable, sin embargo, se consideró necesario el descentralizar esta función, por lo que ahora, toda dependencia de la administración pública federal centralizada cuenta con una Unidad de Contraloría Interna para realizar la fiscalización de los actos de los servidores públicos de cada dependencia y la exacta observancia de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Nos parece que si ya existe una Unidad de Contraloría Interna en la Policía Federal Preventiva, carece de razón lógica la existencia de otra unidad, la de Asuntos Internos, ya que las funciones de ambas son similares con lo que en lugar de simplificar las funciones administrativas en las dependencias de la administración pública federal y ahorrar recursos materiales, económicos y humanos, se ocasiona una duplicidad de funciones que sólo dificulta llevar un seguimiento de las conductas de los servidores públicos de la misma dependencia.

Hacemos hincapié en que el Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva externa una carencia de técnica legislativa y de la más simple metodología jurídica, pues tiene imprecisiones y carencias, además de omisiones como las atribuciones específicas de la Unidad de Asuntos Internos, etc.

Concluimos que resulta innecesario que exista la Unidad de Asuntos Internos con las atribuciones que actualmente tiene, pues estas son ya propiedad de la Unidad de Contraloría Interna de la dependencia. Por ello, en este orden de ideas, consideramos que de no contar con otras atribuciones diferentes a las que ya tiene la Unidad de Contraloría Interna, la Unidad de Asuntos Internos no encuentra una justificación jurídica, material, ni lógica, por lo que estimamos que debe desaparecer y con ello, ahorrar recursos económicos, materiales y humanos. En el caso de que se le puedan imponer otras atribuciones legales a la Unidad de Asuntos Internos, encontraríamos una justificación de su existencia.

Mucho ha señalado el Presidente de la República que estamos en una situación de austeridad, donde se debe ahorrar en recursos económicos, materiales y humanos, además, ante la notable disminución del presupuesto que el Legislativo aprobó para este año, consideramos absurdo que dos unidades administrativas de la Policía Federal Preventiva tengan atribuciones similares, creando una duplicidad de funciones que sólo complica la observancia de la legalidad en los actos de los servidores públicos que integran ese cuerpo policiaco.

CONCLUSIONES.

I.- Una de las funciones de todo Estado e imperativo constitucional es la seguridad pública, obligación esencial del Estado moderno.

II.- Desde los tiempos más remotos en la historia, la seguridad pública ha tenido un papel trascendente dentro de las diversas sociedades: Es a través de la seguridad pública que el Estado garantiza la vida armónica en sociedad.

III.- La seguridad pública como un imperativo constitucional está plasmada en el artículo 21º constitucional, párrafos quinto y sexto, en los que se establece que la seguridad pública estará a cargo de la Federación, los gobiernos locales y los municipales, los cuales se organizarán para crear el Sistema nacional de Seguridad Pública, además, que todos los cuerpos policiales actuarán bajo los principios morales de legalidad, eficiencia, honradez y de profesionalismo.

IV.- La seguridad pública en nuestro país atraviesa una etapa muy crítica puesto que la delincuencia ha crecido a niveles casi insospechados, por lo que la lucha contra este mal parece casi imposible. Mucho han contribuido al incremento de la delincuencia en todo el país otros problemas como la corrupción que inmiscuye tanto a particulares como a algunas autoridades; los bajos sueldos de los cuerpos encargados de la seguridad pública; el incremento de población y otros factores económicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Actualmente, nuestra sociedad hace un reclamo unánime al Estado: mejorar de manera sustancial, efectiva, sostenida y rápida esta función, misma que constituye un derecho de todo ciudadano: vivir en un clima de seguridad pública, donde todo delito y falta administrativa se sancione sin excepción.

VI.- Una de las acciones técnicas que implementó el hoy ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León fue la de crear un cuerpo policiaco al estilo del F.B.I. o de la D.E.A., es decir, una super policía, altamente capacitada, con las bases morales y científicas necesarias para prevenir el delito y coadyuvar con las autoridades tanto federales como locales y municipales en la lucha contra la delincuencia. Esta policía recibió el nombre de "Policía Federal Preventiva" "P.F.P".

VII.- Podemos entender a la Policía Federal Preventiva como aquel cuerpo policiaco de carácter o competencia federal, encargado de prevenir las conductas delictivas: delitos y faltas administrativas, dentro de otras atribuciones, además de que se ocupa de coadyuvar con las autoridades federales, locales y municipales en los asuntos en que ellas lo soliciten.

VIII.- La Policía Federal Preventiva nace como una respuesta presidencial para establecer un combate permanente al delito a lo largo de todo el país.

IX.- Originalmente la Policía Federal Preventiva estuvo bajo la supervisión del Secretario de Gobernación, sin embargo, con el cambio de partido político en la primera magistratura del país, el futuro de la Institución era incierto en un principio,

dado que se había criticado durante la campaña presidencial del hoy Jefe del Ejecutivo Vicente Fox, sin embargo, al tomar posesión de la presidencia de la República, creó nuevas secretarías de Estado, entre ellas la de Seguridad Pública, adscribiéndole a la Policía Federal Preventiva.

X.- La eficacia de la Policía Federal Preventiva sigue siendo tema de discusión, puesto que sus participaciones han sido escasas, siendo la más representativa la de febrero de 2000 en la que recuperó las instalaciones de nuestra máxima casa de estudios en un clima de tranquilidad y apegada a derecho. Habrá que esperar a otras encomiendas para poder determinar si la Institución cumple o no con las expectativas planteadas.

XI.- Dentro de las funciones de la Policía Federal Preventiva están la prevención de los delitos y las faltas administrativas en el territorio del país; coadyuvar con las autoridades federales, locales y municipales en aquellos asuntos en que lo soliciten; participar en el restablecimiento de la seguridad pública en el país; garantizar la paz y la armonía en las carreteras, puertos marítimos, aeropuertos y demás zonas federales, locales y municipales donde se les solicite su intervención.

XII.- La Policía Federal Preventiva cuenta con su propia normatividad, integrada por su Ley y su Reglamento, publicado este último apenas el día 26 de abril del 2000 en el Diario Oficial de la Federación, mientras que la primera fue publicada en el año de 1999.

XIII.- Dentro de la estructura de la Policía Federal Preventiva destacan dos unidades: la de Asuntos Internos y la de Contraloría Interna. Sin embargo, en el listado que aparece en el artículo 9º del Reglamento, no se desprende la existencia de la Unidad de Contraloría Interna, y en el numeral 21º del mismo Reglamento, no se especifican las atribuciones de la Unidad de Asuntos Internos, por lo que el lector debe analizar todas y cada una de las atribuciones que el artículo le confiere a la Unidad de Desarrollo de la que depende la Unidad de Asuntos Internos para dilucidar cuáles atribuciones son propias de asuntos Internos.

XIV.- El problema anteriormente señalado externa una falta de técnica y de lógica jurídica por parte del Ejecutivo Federal al realizar el Reglamento de la Institución, con base en lo dispuesto por la fracción del artículo 89º constitucional, por lo que dicho Reglamento adolece de muchas deficiencias, entre ellas la ya señalada.

XV.- Del análisis que hacemos en este trabajo del artículo 21º del Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva desprendemos tenemos que en sus fracciones: XI, XII y XIII se le faculta a la Unidad de Asuntos Internos para recibir las quejas y denuncias con motivo de la actuación del personal de la Institución, así como para hacer las investigaciones correspondientes.

XVI.- Es el caso que esas atribuciones que marca el artículo 21º del Reglamento son ya propias de la Unidad de contraloría Interna de la misma Policía Federal Preventiva, las cuales están inmersas con anterioridad en la Ley federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que llegamos a la conclusión de que estamos ante las mismas atribuciones legales que llevan a cabo, según el Reglamento, dos unidades de la misma dependencia.

XVII.- Esta duplicidad de funciones parece ser el resultado de la falta de técnica y de lógica jurídica del Ejecutivo Federal al realizar el Reglamento de la Institución.

XVIII.- Consideramos que en estos tiempos de restricciones económicas que son necesarias para el país, resulta incomprensible que dos unidades administrativas tengan las mismas funciones que finalmente, son más propias de la Unidad de Contraloría Interna de cada dependencia, por lo que debe ponderarse sobre este hecho y proceder a rectificarlo: ya sea, otorgándole otras atribuciones diferentes a la Unidad de Asuntos Internos o en su caso, desapareciendo tal unidad y con ello, ahorrar los recursos económicos, materiales y humanos que bien pueden ser destinados a otros rubros de la seguridad pública.

BIBLIOGRAFÍA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa S.A., 28ª edición, México, 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, 11ª edición, México, 1996.

CASTRO, Juventino V. "El Ministerio Público en México". Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1996.

CASTRO, Juventino V. "Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1996.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Editorial Porrúa, 16ª edición, México 1997.

DELOS, J.T. "Los Fines del Derecho". UNAM, México, 1975.

ELÍAS, Norbet. "El proceso de la civilización". Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, 48ª edición, México, 1996.

GARZA GARCÍA, César Carlos. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial McGraw Hill, México, 1997.

GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros. "Seguridad Pública en México". UNAM, México, 1994.

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. "Seguridad Pública Nacional". Editorial Porrúa, México, 1999.

OESTREICH, G. "Pasado y presente de los Derechos Humanos". Editorial Tecnos, Madrid, 1990.

OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. "La Averiguación Previa". Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1997.

VENTURA SILVA, Sabino. "Derecho Romano". Editorial Porrúa S.A., 4ª edición, México, 1975.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Sista, México, 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial
Delma, México, 2001.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS. Editorial Delma, México, 2001.

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.