



**Universidad  
Latina**

**UNIVERSIDAD LATINA S.C.**

---

**INCORPORADA A LA UNAM**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“ANÁLISIS JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE  
LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON  
LAS INSTITUCIONES Y LA POLICÍA A NIVEL  
FEDERAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**LORENA ARACELI MONTAÑO NÚÑEZ**

**ASESOR**

**LIC. DAVID HERNÁNDEZ LÓPEZ**

**MÉXICO, D.F.**

**OCTUBRE 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

México, D.F., a 15 de mayo de 2009

**MTRO. JOSÉ AURELIO ZALDÍVAR VÁZQUEZ**  
**DIRECTOR TÉCNICO DE LA LICENCIATURA**  
**EN DERECHO**  
**P R E S E N T E.**

El que suscribe, Licenciado David Hernández López, catedrático de este plantel, me permito hacerle saber, que la **C. Lorena Araceli Montaña Núñez**, con número de cuenta **40050403-6**, elaboró su tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho, titulada **“ANÁLISIS JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES Y LA POLICÍA A NIVEL FEDERAL”**

La alumna **LORENA ARACELI MONTAÑO NÚÑEZ**, de quién el suscrito como asesor de tesis, a mi consideración ha realizado el debido desarrollo de dicho trabajo, por ende, concluida la elaboración de la tesis precisada, cumpliendo así mismo con los requisitos establecidos por esta Institución educativa, y por tal virtud me permito otorgarle su aprobación, para todos y cada uno de los efectos académicos correspondientes.

Sin otro particular y en espera de que lo antes manifestado sea de la digna aprobación de usted, he de reiterarme a sus apreciables atenciones.

**ATENTAMENTE**

  
**LIC. DAVID HERNÁNDEZ LÓPEZ**  
**CATEDRÁTICO DE LA LICENCIATURA EN DERECHO**

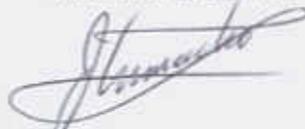
México, D. F., a 17 de agosto de 2009

**MTRO. JOSÉ AURELIO ZALDÍVAR VÁZQUEZ**  
**DIRECTOR TÉCNICO DE LA LICENCIATURA**  
**EN DERECHO**  
**P R E S E N T E.**

Por este medio me dirijo a usted para informarle que la alumna **LORENA ARACELI MONTAÑO NÚÑEZ**, con número de cuenta **40050403-6**, concluyó satisfactoriamente la investigación del trabajo de tesis profesional, que se titula **"ANÁLISIS JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES Y LA POLICÍA A NIVEL FEDERAL"** la cual elaboró con el objeto de poder sustentar el examen profesional que la acredite como Licenciada en Derecho.

El tema aludido es de actualidad y trascendencia, puesto que en él se analizan las consecuencias jurídicas de la figura tratada en la tesis, por tal motivo le otorgo el 2º. Voto Aprobatorio, toda vez que el trabajo que presenta la sustentante reúne los requisitos de fondo y forma establecidos por la máxima casa de estudios, por lo tanto, no tengo objeción alguna en aprobar éste trabajo, ya que cubre las expectativas de una obra de tesis profesional.

**ATENTAMENTE**



**MTRO. JOAQUÍN CAMACHO LAZO DE LA VEGA**  
**CATEDRÁTICO DE LA LICENCIATURA EN DERECHO**

## *CON TODO MI AMOR*

### *“GRACIAS DIOSITO”*

Por darme la oportunidad de vivir esta enorme alegría y de ver concluida una faceta más de mi vida profesional, por permitirme compartir este triunfo con todos mis seres queridos.

Porque en mi lucha constante y cuando más oscuro he encontrado mi camino lo alumbras con tu luz celestial y puedo ver la senda que me lleva a la cima del éxito, dándome la fortaleza basada en mis desvelos, sudor y cansancio, porque haces que en mis sacrificios encuentre siempre el triunfo y en tu presencia esta mi recompensa.

No tengo como agradecerte, ni con que pagarte por prestarme a dos maravillosos Ángeles que hoy tengo como padres, que con sus defectos y virtudes me han sabido guiar, pero prometo amarlos aún más allá de mi existencia.

**DIOS...** hoy he aprendido que cuando te he pedido fuerzas para mis grandes logros, me has hecho débil para aprender humildemente a obedecerte;

**DIOS...** Te he pedido salud para hacer cosas grandes, y en ocasiones me has dado enfermedad para poder hacer cosas buenas.

**DIOS...** Te he pedido riquezas para poder ser feliz, y me has dado pobreza para poder ser una mujer sabia;

**DIOS...** He querido poder para obtener alabanzas, y tú en cambio me has dado debilidad para sentir la necesidad de lo importante que es tenerte en mi vida;

**DIOS...** Te he pedido todo para poder disfrutar de la vida y me he dado cuenta que me has concedido la vida para poder disfrutar de todo;

No recibí nada de lo que te pedí, pero sí todo lo que deseaba, las peticiones que no hice me han sido concedidas.

Tú que me aclaras todo, que iluminas todos los caminos para que yo alcance mi ideal;

Tú que me das el don divino de perdonar y olvidar el mal que me hacen y que en todos los instantes de mi vida estás conmigo;

Tú que en silencio me has acompañado hasta este momento de mi vida y sin pedirme nada a cambio, hoy me regalas la dicha de verme realizada con uno más de mis sueños, guarda mi corazón cerca de ti y guíame día con día en el camino que lleva hacía ti.

**DIOS...** Hoy en este corto diálogo yo quiero agradecerte infinitamente por todas las bendiciones que me das y confirmar que siempre quiero estar cerca de ti.

## *“A MIS PADRES”*

*A TÍ PAPI...* Porque desde pequeña, has sido para mí un hombre lleno de logros y a quien siempre he admirado por sobre todas las cosas; por ti lucho a cada instante, porque siempre estés orgulloso de tu hija que tanto te ama, hoy he logrado uno de los anhelos que tanto esperaba, por eso te dedico este triunfo con todo el amor que tengo para ti.

Sabes, tu autoridad y dureza con que guiaste mi camino para saberme enfrentar a la vida fue severa, pero gracias a ello hiciste de mi una mujer muy fuerte que lucha y se aferra siempre por lo que quiere, consiguiendo siempre el título del éxito, hoy gracias a ti no tengo imposibles y llevo conmigo tus sabios consejos que me has dejado con la experiencia de tu vida, por ello aprendí a ser alguien emprendedora y aunque en algunos momentos de mi vida fuiste injusto conmigo, tuviste la medida exacta para darme energía y confianza cada vez que lo necesite. Hoy después de haber pasado tantos esfuerzos y sacrificios puedo decirte sin duda alguna una de tus frases celebres: **“MISIÓN CUMPLIDA PAPI”**.

*A TÍ MAMI...* Gracias te doy por haber sembrado en mí la vocación de servir a todo aquel que lo necesite y de ser cada día la mejor en todos los aspectos de mi vida, porque a pesar de tus temperamentos infundados inculcaste en mí valores y principios que me convirtieron en una mujer llena de rectitud, con una calidad humana que me hacen ser una persona extraordinaria en el entorno en el que me desenvuelvo, llena de respeto y lealtad por sobre todas las cosas.

Por las lágrimas que cayeron de tus ojos, cada vez que veías en mí el reflejo del cansancio, en la continuidad de mi objetivo por ser alguien en la vida. Gracias por transmitir en mí el sentimiento puro de la bondad, la nobleza y la humildad.

Hay un dicho muy cierto y es que....nadie nace sabiendo ser padre o madre, por eso hoy llego a la conclusión de que ambos hicieron de mí la combinación perfecta entre la fortaleza y la bondad; porque gracias a lo que cada uno me inculcó soy una mujer de carácter fuerte capaz de enfrentarme ante cualquier adversidad que la vida me presente, pero también puedo brindar un corazón noble, ante aquel que lo necesite, por eso y mil cosas más les viviré eternamente agradecida.

Hoy como siempre quiero que sepan que día a día elevo mi rezo porque siempre estén bien, que gocen de buena salud y que en la vida reciban millones de bendiciones, ustedes son la luz que me ilumina y los ángeles que me inspiran para seguir siempre adelante. Gracias por todo lo que me han dado.

*LOS AMA SU HIJA*

**“LORENA”**

## *“A MIS HERMANOS”*

Hoy quiero decirles que a lo largo de estos años de estudio en donde he puesto en práctica mi esfuerzo y dedicación, he culminado profesionalmente una de las etapas más importantes de mi vida.

Por ello los hago partícipes de este importante logro, ya que aparte de ser mis hermanitos que tanto amo, son y seguirán siendo la motivación que me inspire para darles siempre un buen ejemplo. No ha sido una tarea sencilla, sin embargo el grande amor que les tengo ha hecho que les brinde lo mejor de mí y sin temor a equivocarme sé que se sienten orgullosos de mí.

Por esta gran satisfacción que siento de haber cumplido uno de mis tantos objetivos, los exhorto a que persigan uno de mis grandes anhelos y saben bien que es verlos convertidos en excelentes profesionistas.

Tienen un gran compromiso, conmigo, con papá y mamá pero sobre todo con ustedes mismos, por eso sé que no me van a defraudar, saben de sobra que por siempre tienen el apoyo y el respaldo de su hermana que tanto los ama y que por sobre todas las cosas voy a estar a su lado cada vez que me necesiten.

*JESUSITO...*Definitivamente eres nuestro angelito de la guarda, y aunque físicamente no estas con nosotros, te llevamos en nuestros corazones, solo diosito sabe porque te llevo con él, pero indudablemente a ti también dedico este gran éxito. Fuiste el pedacito de cielo que dios me dio...**Te amo hermanito!!!**

*PACO...*el compromiso y el grado de responsabilidad para ti es doble pero sé que eres muy inteligente y siempre logras todo lo que te propones, eres muy afortunado por tener en tu vida a tu pequeño bryan.

Desde que nació no ha dejado de ser tu mayor ilusión, tu valentía, tu fuerza, tu alegría, simplemente...la razón de tu existir y que pese a los momentos difíciles por tener que robarle horas de convivencia, cuidados y juegos por ser un profesionista, estas a punto de brindarle el mejor de tus éxitos, y la conclusión de tu carrera lo enorgullecerá tanto como a mí.

No dejes de premiarlo con el título de ser un padre ejemplar, sé que tu pequeño travieso que tanto te ama, es quien te motiva y te alienta para que logres las metas que te has propuesto a fin de darle todo lo que se merece y la más importante que siempre has llevado latente...darle mucho....AMOR.

Por esa gran responsabilidad que llevas contigo y por mil cosas más no dejaré de estar orgullosa de ti. Eres el ser más extraordinario que tengo como hermano, por último quiero que sepas que fuiste la razón que me motivo a desarrollar el tema de mi tesis y es que después del terror que vivimos por la extorsión de tu supuesto secuestro, se generó en mí la inquietud y la necesidad de aportar un soporte documental sobre la seguridad pública. Como te podrás dar cuenta fuiste en todo momento mi gran inspiración y hoy como siempre elevo mis oraciones porque sigamos estando **SIEMPRE JUNTOS TE AMO!!!**

*ZULY*...Gracias por escucharme y ser la lucecita que le da siempre luz a mi vida cuando más sola me he sentido. Precisamente por ese resplandor que reflejas siempre debes de brillar, así que no permitas que ningún obstáculo apague tus proyectos ni tus deseos de salir adelante.

Valoro infinitamente el apoyo que me has brindado, por tus atenciones, los detalles y apapachos que recibo de ti cuando me invade el cansancio.

Sé lo mucho que me admiras y lo precisa que eres en seguir mi ejemplo, por ello no me cansare de darte siempre lo mejor de mí, recuerda que la constancia y la dedicación son las herramientas fundamentales para que llegues a ser una mujer de mucho éxito.

Eres muy inteligente y sé que seguirás reflejando los buenos y grandes valores que nos han inculcado en casa. Un factor importante que debes llevar siempre presente en tu desarrollo personal, es que por sobre todas las cosas y en el ámbito en el que te desenvuelvas es, ser siempre útil, positiva, trabajadora, dinámica, tan emprendedora y carismática como yo oky.

Gracias por creer siempre en mí, soy feliz por tenerte a mi lado, como mi vecinita, mi amiga, mi confidente, no cabe duda que dios me premio al enviarme un ángel tan maravilloso como tú. Soy dichosa por tener a una hermanita tan linda como tú...Para finalizar este agradecimiento te diré las palabras más maravillosas que pude haber escuchado en mi cumple...Lo recuerdas mi pequeña kelly?... Mi regalo más grande **ERES TÚ.... TE AMO!!!**

### *“QUERIDO SOBRINO”*

*Mí pequeño Bryan*...Para ti mi chiquito hermoso que tanto te amo, te agradezco los momentos que hemos compartido juntos, en los que siempre me haces sonreír con tus ocurrencias y tus travesuras. Me siento orgullosa de tener un sobrino tan inteligente como tú, bueno es lógico de entenderlo ya que te pareces a tu tía que tanto te quiere ósea Yo.

Te dedico este triunfo porque sé que un día tu también realizaras un proyecto como éste y entenderás lo que tantas veces me preguntaste...Como olvidarlo...Tía Lore...¿Que haces?, y ¿Que es la tesis?, y ¿Para que haces la tesis?, y ¿Porque yo no hago una tesis?...Mi brayitan hermoso, el ser humano va pasando etapas en la vida en las que vamos recopilando mucho aprendizaje hasta llegar a ser alguien en la vida.

Hoy eres un niño grandioso y sé que te convertirás en un gran hombre, que por tu inteligencia y dedicación llegarás a ser un profesional excelente igual que tu mamá, tu papí y por supuesto tú tía Lore.

Tu inocencia y el gran amor que hay en ti hacen que en mi vida se tornen momentos maravillosos cada vez que estamos juntos. Te adoro mi chiquito precioso y no olvides que por sobre todas las cosas mientras diosito y la vida me lo permitan siempre estaré a tu lado cada vez que me necesites. Doy gracias a la vida por tener a un angelito tan divino como Tú. **TE ADORO!!!**

## “A MIS ABUELITOS”

A dios le agradezco infinitamente por darme la oportunidad de tenerlos a ustedes, llenando de dicha y amor cada día de mi vida, es por ello que al haber concluido con éxito mi carrera profesional, quiero que sepan que es para ustedes que siempre están en mi corazón

*Abuelita Aurora...* Para ti que desde niña has sabido guiar mis pasos por el camino del bien, inculcándome bellos valores que al día de hoy reflejo con todos mis seres queridos, a ti agradezco que hayas sembrado en mi corazón la fe y la esperanza que me han llevado a conocer a ese maravilloso ser que es Dios.

Contigo he aprendido que el miedo, la soberbia, la apatía, la agresión, la tristeza y la avaricia pueden ser mis peores enemigos si permito que entren en mi corazón, gracias por prevenirme ante las adversidades que trae la vida y sobre todo gracias por enseñarme lo importante que es el perdón, **ERES UN AMOR!!!**

*Abuelito Marcelino...* Por todos aquellos momentos en que has sabido escucharme, agradezco infinitamente tus sabios consejos explicándome el porque de las circunstancias que pueden dañar nuestro corazón. Las anécdotas que has recopilado en el transcurso de tu vida y que has compartido conmigo me ha dejado siempre una maravillosa lección. Hoy no tengo la menor duda que el mejor médico para las heridas de mi corazón eres tú.

La paciencia, el estar consciente que soy parte de un todo, la comprensión, el respeto y la alegría son las mejores herramientas que me has heredado para ser feliz en la vida, eres mi más grande tesoro... **TE ADORO!!!**

## “A MIS TÍOS”

Queridos tíos es un verdadero deleite compartirles la obtención de mi título profesional, indudablemente les dedico este éxito académico, agradeciéndoles infinitamente el apoyo que siempre me han demostrado, cada uno ha depositado en el interior de mi corazón un sentimiento lindo y noble que sigo llevando presente y por ello los quiero muchísimo, son todos unos tíos maravillosos y saben de sobra que por siempre cuentan conmigo. **LOS AMO!!!**

*Tío Joel y David.* Gracias por esa entrega incondicional que siempre han tenido con toda mi familia sin escatimar esfuerzo alguno siempre están al pendiente de nosotros, pero sobre todo valoro ese gran cariño que le han demostrado tener siempre a mi papá y ese gran amor de hermanos que le saben dar a mi mamita. **Los quiero mucho!!!**

*Tía Chofis.* Te agradezco lo linda que fuiste conmigo en la infancia... aún siguen latentes en mi esos bellos recuerdos que pasamos en la infancia, contigo descubrí lo extraordinario de la naturaleza, el campo, el aire, las flores, el cielo, las estrellas y sobre todo el amor por los animales, bueno menos los bichos ni reptiles porque esos me dan miedo... jajaja... En fin... mi éxito es tuyo y aún en la distancia sabes que **Te quiero mucho.**

*Tía Isabel.* A ti en especial dedicó este gran acontecimiento como símbolo del enorme amor que tengo para ti, sabes que eres mi tía consentida y siempre vas a contar conmigo, a pesar de la distancia siempre te llevo en mi corazón. Te agradezco infinitamente la comprensión que me das, valoro tu lealtad y el tiempo que me dedicas al escucharme, gracias por tu confianza y sobre todo por demostrarme lo mucho que me quieres.

Eres de las personas que siempre ha creído en mí, por ello siempre me mantendré en la lucha constante para que estés orgullosa de tu sobrina que tanto te quiere. A dios le pido siempre que te llene de bendiciones porque seres tan extraordinarios como tú merecen ser siempre muy felices. **TE EXTRAÑO!!!!**

*Tía Maura.* Me da mucho gusto compartir contigo la obtención de mi título profesional, te agradezco mucho el apoyo que me has brindado en los últimos tiempos y quiero que sepas que de igual forma puedes contar conmigo. Eres una mujer muy valiosa que merece ser feliz por sobre todas las cosas, deseo de todo corazón que en lo sucesivo más que mi tía seas mi amiga, aunque no tenemos mucha convivencia **TE QUIERO MUCHO.**

*Tía Mago.* A pesar de la poca convivencia que hemos tenido, son notables las buenas acciones que tienes en la vida, agradezco los momentos de apoyo que le has brindado a mi familia, eres el ejemplo a seguir del amor y procuración que merecemos dar a nuestros padres, es admirable tu fortaleza y la forma de vivir tu vida, eres sin duda una gran mujer. Que dios te colme siempre de muchas bendiciones, **TE QUIERO.**

*A mí cuñís.* Es un placer compartir este triunfo con mujeres como yo y evidentemente tu eres una mujer muy valiosa, inteligente, trabajadora, perseverante y con mucho éxito, te agradezco los detalles y los momentos que hemos compartido. Admiro la madre ejemplar que eres con mi sobrino bryan estoy segura que dios y la vida te seguirán colmando de muchas bendiciones, sabes lo mucho que te quiero y no olvides que por sobre todas las cosas hoy, mañana y siempre cuentas conmigo oky, **T.Q.M!!!!**

*A mí primis querida.* Gaby me da mucha alegría compartir contigo este momento de mi vida, eres una prima encantadora que contagias el buen animo que siempre tienes, tu carisma es una característica que agrada mucho en tu persona, no cabe duda que nos identificamos.

Debes saber que en la vida se pueden presentar obstáculos que pueden entorpecer los objetivos que uno tiene así que no permitas que nada ni nadie se interponga para que cumplas todas tus metas, sé que eres muy inteligente y sabrás eliminar las dificultades que se te puedan presentar, además lleva presente que en mi tienes a tu primis querida que siempre te dará una mano amiga para salir adelante oky

Eres una niña dedicada y estoy segura que más adelante también estaremos festejando la culminación de tu carrera. No dejes de brindar esa sonrisa que siempre te identifica. y no olvides que **te quiero mucho QUERIDA PRIMIS!!!!**

## “A MIS AMIGOS”

A todos ustedes que he tenido la dicha de conocer en el transcurso de mi vida y que se han convertido en buenos y verdaderos amigos, como un testimonio de mi infinito agradecimiento, por todo el apoyo que me han brindado cuando más los he necesitado, porque todos y cada uno de ustedes han sido parte importante en mi desarrollo personal, gracias por saber escucharme y por todos sus consejos.

Le doy gracias a dios porque los haya puesto en mi camino en las diferentes etapas de mi vida, por todas las acciones con las que me han demostrado el verdadero significado de la amistad, les viviré eternamente agradecida.

Me siento afortunada por contar con amigos como ustedes, deseo de todo corazón que mi triunfo como profesionista lo sientan como suyo propio, se los dedico con todo di amor, admiración y respeto. Hoy no me resta más que decirles, las palabras que siempre he escuchado de cada uno de ustedes... Y mientras diosito y la vida misma me lo permita saben de sobra que cuentan conmigo... Los quiero mucho.

+ *CINTHYA y RUBEN* + En donde quiera que ustedes se encuentren, quiero decirles que aunque físicamente ya no estén conmigo los sigo llevando en mi pensamiento. A ustedes que me alentaron a seguir adelante, anhelando que siempre me preparara para enfrentarme a la vida, por ustedes conocí el verdadero significado de la amistad, ahora sé que tengo dos Ángeles más que me cuidan donde quiera que yo este. Hoy se ven culminados mis esfuerzos y mis deseos, iniciándose así, una etapa en mi vida en la que siempre estarán en mi corazón, con todo mi amor este logro es para ustedes **mis queridos amigos!!!**

*BRISA* Amiga preciosa eres lo mejor que me pudo haber pasado en mi etapa de la secundaria y hoy después de 18 años en los que hemos vivido tantas experiencias y anécdotas que siguen marcando nuestras vidas es padrísimo compartir contigo este momento, te quiero mucho amiga y sabes que siempre cuentas conmigo, gracias por esos gratos momentos que hemos compartido juntas y no cabe duda que aún nos faltan muchos más **T.Q.M. AMIGA!!!**

*A ustedes mis amigos de la prepa:* Serian interminables los agradecimientos que tengo para cada uno de ustedes pero no puedo dejar pasar por alto las particularidades con las que cada uno de ustedes se hace presente en mi vida y empiezo contigo *Yesy* que siempre estas conmigo en las buenas y en las malas, por ti conocí otro buen amigo que es tu maravilloso esposo y a ambos les agradezco cuando han estado conmigo, besitos a mi sobrina *Xanat, Janet* porque a pesar de tus complicaciones en tiempos siempre buscas la forma de comunicarte conmigo y te haces presente hasta en un bonito correo electrónico, *Lupe* aún estando en el extranjero siempre he tenido una llamadas telefónica y hoy que estas de nuevo aquí tus llamadas llegan a mí en el momento preciso en que necesito escuchar a una buena amiga, *Abigaíl* estando en Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guadalajara, Durango no me cabe duda que siempre me has demostrado que me llevas contigo donde quiera que te encuentres. *Vianey* eres

una chica sumamente especial, que por sobre todas las cosas me ha sabido escuchar, gracias por contagiarme siempre tu sonrisa, *Beto* eres quien por sobre todas las cosas ha estado conmigo en momentos difíciles y no me ha dejado sola por nada del mundo, tu apoyo incondicional y brindarme siempre tu mano amiga ha hecho que seas un gran tesoro para mí, *Karím* eres el amigo noble que transmite buenos y bellos sentimientos, lo cual han hecho de ti un ser muy lindo y un buen amigo, *Sergio* no me cabe duda que eres el amigo dispuesto a ayudar en los momentos complicados que nos depara la vida, eres un tipo extraordinario y decidido como ya no hay muchos hoy en día, *Ríchí*, tus bellos consejos son el símbolo de la gran amistad que me has demostrado tener, *Edgar* tus grandes locuras que hiciste por conquistarme terminaron siendo la base de la buena amistad que hoy sigue latente, *Daniel* después de tantos años de ausencia, en este reencuentro que la vida nos deparó, sigo confirmando la extraordinaria persona que eres y agradezco los bonitos detalles que sigues teniendo conmigo, y bien para cerrar con broche de oro no me puede faltar otro amigo genial que eres tú *Gerardo* tan incondicional como siempre, basta una llamada para que acudas a mi auxilio cada vez que te necesito, no tengo palabras para agradecerte todo lo que has hecho por mí, pero sabes que de igual forma tienes en mí siempre una mano amiga con quien puedes contar siempre. A todos ustedes porque después de 15 años de conocerlos no han hecho otra cosa que demostrarme una bella amistad, son todos ustedes para mí **UN GRAN TESORO!!!**

*A ustedes mis amigas de la Universidad: Nancy* Mi amiguita poly pocket te agradezco la lealtad que me has demostrado por sobre todas las cosas, son innumerables los momentos que hemos compartido juntas en las buenas y en las malas y hoy a pesar de que nuestras vidas han tomado caminos diferentes, lo único cierto es que la amistad entre nosotras no cambia de rumbo, el apoyo que siempre me has brindado es igual correspondido y sabes que siempre vas a contar conmigo, recuerda que mi amistad la brindo de manera vitalicia. Sé que disfrutas al igual que yo este importante momento de mi vida y no me cansare de darle gracias a dios por haberte puesto en mi camino. **TE QUIERO MUCHO!!!!**

*Bílma* Es un gusto enorme compartir contigo este momento, no imagine que ese diplomado de criminalística en donde nos conocimos fuera a ser la semilla que cosecho esta linda amistad, eres una amiga muy especial e inteligente a quien le sigo aprendiendo mucho a pesar de la distancia ya que sigues en constante comunicación conmigo. Tus sabios consejos permanecen siempre en mí y me siento dichosa por tener una buena amiga como tú sabes serlo, no me resta más que decirte lo mucho que te admiro y que siempre puedes contar conmigo...**TE QUIERO MUCHO AMIGA!!!**

*Bety (Mí nubecita preciosa)* Siendo esta etapa una de las más importantes en nuestras vidas te agradezco todo el esfuerzo y dedicación que me brindaste en esta dura jornada, tú que siempre me alentaste cuando más lo necesite... Hoy siento una enorme alegría por haber llegado juntas a la meta de este importante triunfo, que evidentemente haberlo elaborado con tu compañía lo hace todavía más especial. No me cabe duda que Dios nos puso en el camino esa tarde de

café, para dar inicio a la maravillosa amistad que hoy tenemos, así que lleva muy presente que la amistad que yo te brindo es para toda la vida oky.

Son muchas las razones que nos identifican y eso hace que nuestra amistad se haga cada día más fuerte. Sabes que en mi tienes una amiga incondicional y que estaré contigo para apoyarte cada vez que me necesites, valoro mucho tu lealtad y bueno podría seguir diciéndote mil cosas y no acabaría, pero lo mas importante es que al fin festejaremos el haber llegado a este gran éxito, con todo mi cariño, admiración y respeto para ti mi amiga la mas grandota **TE QUIERO MUCHO!!!**

*Dany* Definitivamente eres alguien muy importante en mi vida y lo mejor que me pudo haber pasado en el diplomado que cursamos fue el haberte conocido. La vida es muy incierta y nadie sabe que sucederá mañana, lo único que si sé es que por sobre todas las cosas tienes en mi una amiga en quien puedes confiar y sabes de sobra que cada vez que me necesites estaré a tu lado para apoyarte, agradezco los momentos en que he recibido tu apoyo y por ocuparte de mi cuando te he necesitado, sé que eres noble y de buenos sentimientos y por ello te quiero muchísimo, estoy feliz por compartir contigo este momento y por ser sumamente especial en mi vida dedico con mucho cariño y amor este gran logro que aunque me costo mucho hoy lo festejaremos juntos. **TE QUIERO MUCHO!!!**

*Shanty* Esa bonita amistad que iniciamos en la universidad hoy sigue dando frutos y el destino ha querido que nuestras vidas vuelvan a unirse en el campo laboral, te agradezco infinitamente el apoyo que me has sabido dar y aunque suelo ser muy exigente por cumplir en el ámbito profesional, la realidad es que es más fuerte la exigencia por cumplir en el terreno de la amistad, por ello te digo que cuentas siempre conmigo y me da mucho gusto que volvamos a estar juntas...como dices tu **TE KEYO MUCHO SHANTY BRILLANTY!!!**

*Male* No hay manera de olvidar todas las aventuras que vivimos en la aduana, recuerdas lo de salas internacionales, esos reconocimientos aduaneros que nos hicieron reír tantas veces, el cansancio por las importaciones con el INAOE, en fin hoy te hago partícipe de este gran logro y confirmo la bonita amistad que surgió entre nosotras, eres una mujer que vale mucho y agradezco todos tus consejos, que me has dado, te admiro por la lucha constante con la que has sabido enfrentar la vida y una vez mas te digo que **Te quiero mucho!!!**

*Claus* Definitivamente es una bendición contar con amigas tan lindas como tú, bueno taurinas teníamos que ser, por eso nos identificamos tanto no crees, te admiro por la gran mujer que eres y hoy me siento muy contenta por compartir contigo la obtención de mi título profesional, te agradezco mucho los consejos que me has dado y segura estoy que nos esperan mejores momentos para seguir compartiendo juntas...Por ser tan linda conmigo mil gracias **Te quiero mucho!!!**

*Nandito*, Sabes lo especial que eres para mi y me da mucho gusto compartir contigo esta alegría, te agradezco el apoyo que me has brindado en el ámbito profesional y valoro el que me has sabido dar tu mano amiga las veces que me

has sabido escuchar, eres un gran ser humano y mereces todas las bendiciones del mundo, sabes que cuentas siempre conmigo oky. **T. Q. M.!!!**

*Ricardo* , Es muy grato compartir contigo este gran acontecimiento, agradezco a la vida por vivir momentos tan divertidas con personas lindas como tú, esos acontecimientos son los que van generando las grandes amistades, eres alguien muy especial para mi y sabes que también puedes contar conmigo, agradezco el poder contar contigo y por el apoyo recibido en momentos de dificultad. **T. Q. M.!!!**

### *“A MIS MAESTROS”*

A todos ustedes que han sido parte esencial en mi formación profesional, les doy mi más infinito agradecimiento por compartir conmigo su sabiduría, tanto en el ámbito académico como en el ámbito profesional. Evidentemente han sido la parte medular del conocimiento que he obtenido y por ello les dedico esta meta tan importante de mi vida, por siempre les guardaré un profundo cariño, admiración y respeto, que dios los bendiga siempre por su magnifica colaboración en la formación profesional de tantos alumnos y alumnas como yo. **GRACIAS!!!**

*“A MI ASESOR” Lic. David Hernández López* Siendo esta etapa la más importante de mi vida y agradeciendo el esfuerzo y dedicación que tuvo al brindarme su apoyo en esta dura jornada, Lo hago participe del importante logro que ahora se ve reflejado en el presente trabajo, una vez más **Mil gracias!!!**

*“Lic. Javier Correa”* Como un testimonio de mi infinito cariño y agradecimiento por compartir conmigo su experiencia laboral desde que lo conocí, porque siempre ha estado cuando más lo he necesitado. No encuentro la forma de agradecer el cariño, comprensión y apoyo brindado en las derrotas y logros obtenidos, hago de éste, un triunfo más suyo por la forma en que lo hemos compartido y no me resta mas que decirle que por siempre **cuenta conmigo.**

*“Lic. Freddy Correa”* Fue un gran premio colaborar con usted, las bases primordiales de saber como actuar ante un juzgado en materia penal indudablemente lo debo a usted, sé de sobra que es alguien a quien hay mucho que aprender y espero en lo sucesivo seguir teniendo la oportunidad de seguir llevando asuntos. No me cansaré de decirle siempre muchas gracias y no olvide que **lo quiero mucho.**

*“Lic. José Reséndiz”* Aprender y querer avanzar siempre un poco más...lo he podido hacer sola, pero evidentemente siempre he necesitado de una guía, de alguien que me enseñe a descubrir y a valorar los secretos de la sabiduría que encierra el campo profesional, indudablemente usted ha sido esa gran guía para mí. Fue un placer haber sido su alumna y para mí no ha dejado de ser un excelente maestro, puesto que le sigo aprendiendo muchas cosas.

La inspiración de mi desarrollo personal radica en personas tan inteligentes como usted, espero un día no muy lejano volver a ser parte de sus más fieles colaboradores ya que es muy grato poder trabajar con usted.

Le agradezco por todo el apoyo que me ha brindado y sobre todo porque hoy sé que después de haber sido mi maestro y mi jefe, tengo en usted a un extraordinario amigo. Hoy comparto con usted este gran logro que le dedico con todo mi cariño, admiración y respeto, **su consentida que tanto lo quiere LORE!!**

*“Lic. Elvecio Remigio”* La experiencia de colaborar contigo en la aduana fue muy bonita, te agradezco la oportunidad que me diste de conocerte no solo como jefe sino como amigo, el apoyo que me diste en esa etapa de mi vida es completamente invaluable y las lecciones que me dejaste en el terreno sentimental las sigo llevando conmigo. Admiro tu dedicación por el estudio y me sorprende lo culto que eres, evidentemente eres un ejemplo a seguir.

Hoy es un gusto enorme poder compartir contigo este acontecimiento tan importante para mi y espero que sigamos viviendo momentos tan gratos como los que acontecieron en la aduana... Bueno no me resta mas que decirte que lleves presente lo mucho que te quiero por lo lindo que has sido conmigo y que por sobre todas las cosas **siempre puedes contar conmigo.**

*“Lic. Leticia Bravo”* Es una virtud muy grande la que tiene usted como maestra en donde su único interés es que sus alumnos salgan siempre adelante, la labor que usted desempeña es sin duda la parte medular para que haya excelentes profesionistas, fue una dicha haberla tenido como profesora.

Es infinito el agradecimiento que le tengo por haberme impulsado a concluir este gran proyecto de mi vida y no me cabe duda que es usted una mujer muy valiosa en todos los aspectos de la vida, con una calidad de ser humano extraordinaria que la hace ser quien es, que dios la colme de bendiciones por ser tan linda conmigo y con betita, con cariño y respeto... **la quiero mucho.**

*“Lic. Rufino Serrano”* Como un testimonio de mi infinito aprecio y agradecimiento por el apoyo que me brindo siempre en la disponibilidad de tiempo para poder llevar a cabo este proyecto que se ve reflejado en este trabajo, es para mi un honor compartir este logro con personas tan lindas y de buen corazón como usted. Le agradezco a dios y a la vida por haberlo puesto en mí camino y no me cabe duda que es usted un ser extraordinario de muy buenos y nobles sentimientos. Es un placer para mi formar parte de sus colaboradores en el ámbito profesional, no omito decirle que puede contar conmigo y no me resta más que decirle una vez más **MUCHAS GRACIAS!!!**

*“C. P. Lourdes Jaime”* Siendo esta etapa una de las más importantes de mi vida me es muy grato compartirlo con personas tan inteligentes como usted. Sé que es una mujer muy valiosa en todos los aspectos, admiro su dedicación y su entrega en el terreno profesional, es para mi un placer colaborar con alguien tan trabajadora como usted a quien le aprendo mucho día con día.

Le agradezco el apoyo que me ha brindado y evidentemente sabe que puede contar conmigo, con el cariño, admiración y respeto que le tengo nuevamente **muchas gracias por todo.**

*“CON TODO EL AMOR Y RECONOCIMIENTO QUE ME MEREZCO  
POR SER UNA MUJER EXCEPCIONAL ESTE AGRADECIMIENTO  
ES PARA MI” f*

Es una bendición el que existan mujeres tan extraordinarias como yo, tengo el carácter perfecto con el que he sabido enfrentarme a la vida, siempre tan dedicada y manifestándome con esa entrega total en el ámbito profesional.

Hoy en día no es tarea fácil ser buena hija, buena hermana, buena amiga y en el terreno sentimental...una extraordinaria compañera que sabe dar amor y no solo de un momento sino de toda la vida. Por esto mismo me siento muy orgullosa de mí, porque tanto mis padres, hermanos, amigos y aquellos afortunados que han tenido la oportunidad de conocerme como pareja no han dejado de emitir excelentes y magníficos comentarios hacia mi persona.

Realmente soy de lo que ya casi no hay, tengo carácter y hago que salga a flote cuando ha sido necesario, lo que hace de mi una mujer fuerte y en consecuencia demuestro que puedo superar las adversidades que la vida me presenta, tengo buenos sentimientos y sé brindar mi mano amiga aquel que lo necesita, soy una persona inteligente lo que me ha permitido desenvolverme y lograr todo lo que me he propuesto, soy muy trabajadora y esta característica me ha permitido desenvolverme con excelencia en el campo laboral, mi carisma hace que día con día el núcleo social de mis amistades se engrandezca cada vez más y el reconocimiento para mí siempre es mayor.

Me admiro por sobre todas las cosas y no me cabe la menor duda de que seguiré desenvolviéndome tan excelentemente bien como lo he hecho hasta ahora. Se que tengo millones de reconocimientos pero el mejor de todos es este, por que no existe mejor reconocimiento que el que uno mismo se hace. Por ello me agradezco el esfuerzo, la dedicación y la entereza con la que pude lograr esta importante meta. Solo le pido a dios y a la vida que me den salud para seguir alcanzando los innumerables objetivos que tengo en puerta. Creo mucho en dios y sé que así será...**por ser la extraordinaria persona que soy me admiro y me respeto pero sobre todo....ME AMO MUCHO!!!**

*“AL AMOR DE MI VIDA”*

Para ti que eres la persona con quien anhelo compartir el resto de mi vida, tienes buenos y nobles sentimientos, leal por sobre todas las cosas, responsable, trabajador, dedicado en cuerpo y alma por la integridad de una bonita familia, porque contigo me siento segura, protegida, respetada y sobre todo amada.

Tu belleza externa no es más grande que la que llevas en tu interior y por eso te amo, este logro es para ti porque somos uno mismo. Por ti me casare...porque tenemos en común más de un millón de cosas y aunque somos diferentes somos casi exactos, firmaremos nuestro amor en un papel, nuestro matrimonio será mucho más que un pacto y al final todo será perfecto...**POR TI ME CASARÉ...cuando me encuentres...cuando sepa donde estas...cuando sepa quien eres tú!!!! TE AMARE TODA MI VIDA!!!**

# ÍNDICE

## **Análisis Jurídico Administrativo de la Seguridad Pública y su relación con las Instituciones y la Policía a nivel Federal.**

	Pág.
Introducción	I

### **CAPÍTULO I**

#### **Aspectos históricos de la seguridad pública y la policía**

1.1 Antecedentes de la seguridad pública y la policía en Roma	3
1.2 Antecedentes de la seguridad pública y la policía en Francia	9
1.3 Antecedentes de la seguridad pública y la policía en España	12
1.4 Antecedentes de la seguridad pública y la policía en México	16
1.4.1 México Prehispánico	17
1.4.2 México Época Colonial	25
1.4.3 México Independiente	27
1.5 Antecedentes generales del Procurador General de la República Mexicana	29
1.6 Antecedentes generales del Ministerio Público en México	29

### **CAPÍTULO II**

#### **Conceptos generales y Marco Jurídico de la seguridad pública, sus instituciones y la policía federal.**

2.1 Esquema genérico de las definiciones	32
2.2 Conceptos fundamentales de la seguridad	32

2.2.1	Concepto de seguridad	33
2.2.2	Concepto de seguridad jurídica	33
2.2.3	Concepto de seguridad nacional	34
2.2.4	Concepto de seguridad pública	35
2.3	Conceptos principales del vocablo orden	36
2.3.1	Conceptos de orden jurídico	36
2.3.2	Concepto de orden legal	37
2.3.3	Concepto de orden público	37
2.4	Conceptos esenciales de policía	38
2.4.1	Concepto de policía	38
2.4.2	Concepto de policía judicial	39
2.4.3	Concepto de policía federal	39
2.4.4	Concepto de policía administrativa	40
2.4.5	Concepto de policía sanitaria	40
2.5	Diversidad de cuerpos policíacos a nivel federal	41
2.6	Generalidades del término institución	42
2.6.1	Concepto de instituciones	43
2.6.2	Concepto de instituciones de seguridad pública	43
2.6.3	Concepto de instituciones de procuración de justicia	43
2.6.4	Concepto de instituciones policiales	44
2.6.5	Concepto de institutos	44

2.7 Procurador General de la República	44
2.8 Figura de Ministerio Público Federal	45
2.9 Marco Jurídico	46
2.9.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	46
2.9.2 Análisis jurídico del artículo 21 Constitucional	46
2.9.3 Contenido del artículo 21 planteado en la Constitución de 1857	47
2.9.4 Fundamento legal de la seguridad pública	47
2.9.5 Reforma que atribuye funciones al Ministerio Público y a la policía	48
2.9.6 Seguridad pública en todos los ámbitos de competencia	49
2.9.7 Artículo 73 Constitucional	49
2.9.8 Artículo 102 Constitucional	50
2.9.9 Artículo 105 Constitucional	50
2.9.10 Artículo 115 Constitucional	51
2.9.11 Artículo 123 Constitucional	51
2.10 Plan Nacional de Desarrollo	52
2.10.1 Fundamento Constitucional del Plan Nacional de Desarrollo	53
2.10.2 Sistema nacional de planeación democrática	53
2.10.3 Características fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo	54
2.10.4 Estructura del Plan Nacional de Desarrollo	55

2.10.5 Ejes rectores sustentables	55
2.11 Acuerdo Nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad	56
2.11.1 Objetivos del acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad	57
2.12 Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012	57
2.12.1 Aplicación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate de la Corrupción	58
2.12.2 Intervención de la Secretaría de la Función Pública en este programa	59
2.12.3 Vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el programa nacional	59
2.13 Programa Nacional de Seguridad Pública	60
2.13.1 Propósito y objetivo del Programa Nacional de Seguridad Pública	61
2.13.2 Aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública	61
2.13.3 Objetivos, estrategias y líneas de acción que se plasman en este programa	61

### **CAPÍTULO III**

#### **Funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y su desempeño con las autoridades y cuerpos policiacos en sus ámbitos de competencia**

3.1 Generalidades de la Ley de Seguridad Nacional	65
---	----

3.2 Aspectos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	67
3.2.1 Particularidades de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	68
3.2.2 Creación del subsidio municipal para la seguridad pública (SUBSEMUN)	70
3.2.3 Propósitos de la creación del subsidio municipal para la seguridad pública	71
3.2.4 Obligaciones y consecuencias municipales por pertenecer al subsidio municipal para la seguridad	72
3.3 Inseguridad que vive nuestro País	74
3.4 Instituciones que contribuyen a brindar seguridad pública a nuestro país	76
3.5 Procuraduría General de la República	77
3.6 Secretaría de Seguridad Pública	80
3.7 Secretaría de la Función Pública	82
3.8 Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción	84
3.9 Comisión Nacional de Derechos Humanos	85
3.10 Policía Federal	86
3.11 Agencia Federal de Investigación	88

## CAPÍTULO IV

### **Diferencias de las instituciones de seguridad pública, la policía federal y la inoperancia del marco jurídico que las regula.**

4.1 Deficiencias de las instituciones de seguridad pública en México	91
4.1.1 Ante la carencia de infraestructura	92
4.1.2 Por la baja remuneración	94
4.1.3 Debido a la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones	95
4.2 Disfuncionalidad de la Secretaría de la Función Pública	95
4.2.1 La coparticipación de la junta de gobierno	96
4.3 Disfuncionalidades de la policía federal	97
4.4 Plan Nacional en su aplicación al estado de derecho ante la seguridad	98
4.5 Factores que inciden ante la ineficiencia en el sistema de educación y formación policial	102
4.5.1 Algunos casos en los que se presenta la inoperancia del Marco Jurídico Legal de los diversos cuerpos de seguridad pública	104
4.6 La excesiva regulación de la seguridad pública	107
4.6.1 El desconocimiento de los ordenamientos jurídicos	108
4.7 Elementos para poder mantener la seguridad pública	110
4.7.1 Los beneficios que genera la seguridad en los diverso sectores de la economía	110
4.7.2 La capacitación permanente y constante d los cuerpos policíacos	111

4.8 Panorama actual de la seguridad pública en el país	113
4.9 Propuestas para la obtención de una seguridad pública segura a nivel nacional.	116
Conclusiones	118
Bibliografía	121

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación radica primordialmente en analizar jurídica y administrativamente el tema de la seguridad pública en nuestro país, así como el vínculo que tiene con las diversas instituciones y autoridades que se desempeñan en esta labor, indudablemente otro factor que no puede faltar ya que es componente medular para la impartición de la seguridad, es la función de policía federal, así pues, la seguridad pública es un tema medular que se manifiesta en todas y cada una de las familias de la sociedad mexicana

Sin duda alguna la inseguridad se ha manifestado en algún momento de nuestras vidas, ya sea en nuestras familias, con los amigos o peor aún de manera personal. La sociedad en general no ha dejado de ser víctima de los delitos más acontecidos en los últimos tiempos como son por citar algunos el robo, la corrupción, violación y uno de los más trágicos el homicidio, derivado de este ultimo se manifiestan los delitos que hoy ocupan la primera plana de noticias en nuestro país como son el narcotráfico, la extorsión, el tráfico de influencias y el secuestro en todas sus modalidades. Por estas y muchas razones más nos hemos dedicado arduamente a la tarea de escudriñar desde tiempos remotos hasta la actualidad los motivos que siguen generando la interacción de una sociedad llena de miedo y de inseguridad a nivel nacional.

Derivado de los párrafos que anteceden el desarrollo de este trabajo de investigación versa en cuatro capítulos, el primero de estos contiene los antecedentes de la seguridad pública y la policía, la forma de como han evolucionado estos temas en Roma, Francia, España y México en sus diferentes etapas prehispánica, colonial y México independiente. Dentro del primer apartado se hace notar aportaciones que desde tiempos antiguos han venido haciéndose presentes hasta nuestros días como el nacimiento de la normatividad en Roma, los cuerpos policíacos que fueron surgiendo como la policía secreta, la evolución en cuanto a los tipos de gobierno que se fueron dando como lo fue la monarquía, la república y el imperio. Estos tres grandes acontecimientos son la columna vertebral de los tipos de gobierno que fueron evolucionando y mediante los cuales se ha ido modificando el órgano político y social de México. Lo que ha hecho que

hoy contemos con un tipo de gobierno de tipo republicano, representativo y popular.

Intrínsecamente mostramos que en los aspectos históricos de Francia se manifiesta la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 que dio pauta a la aportación y surgimiento de la policía nacional francesa. En lo que respecta a los antecedentes de España se hace alusión al nacimiento de diversos cuerpos policíacos entre los que destacan el cuerpo militarizado y los cuerpos civiles de policía. Otro aspecto importante en España es el origen de la academia escuela teórico-práctica como institución en donde se refleja el origen y la importancia que tiene la preparación para todos los que fungen como el honorable cuerpo de policía. Finalmente se señalan los acontecimientos en México.

En la etapa prehispánica se acontecieron diversas culturas entre las que tienen mayor aportación al tema de la seguridad es la cultura azteca, la maya y la texcocana. La cultura azteca se caracterizó por implementar un derecho penal muy severo, la cultura maya tuvo principios normativos de carácter consuetudinario y la texcocana aunque muy pobre en información que refiera a la policía fue de gran importancia ya que aportó ideas considerables en cuanto a la administración de justicia. En la época colonial trae un cúmulo importante de legislación que es donde estriba la tarea de impartir seguridad, primero debe existir el ordenamiento jurídico para así poder aplicarlo.

Finalmente se desarrolla la época independiente que se torna con debilidad ya que se limita a utilizar el modelo determinado de España, cabe señalar que muy a pesar de esta situación hubo una mescolanza entre el modelo español y el indígena que poco a poco fue fructificando en el tema que nos ocupa. También se aporta una breve reseña de autoridades importantes en el desarrollo de este argumento como son la figura del Procurador General de la República y el Ministerio Público.

En el segundo capítulo presentamos los conceptos generales que se estarán empleando en el desarrollo de este trabajo documental, definiciones tales

como el de seguridad, seguridad jurídica, seguridad nacional y el concepto de mayor importancia para el contenido de esta indagatoria que es el de seguridad pública, también se aportan definiciones de orden, instituciones e indudablemente conceptualizaciones de lo que es la figura del policía, el Procurador General de la República y el Ministerio Público.

En cuanto al marco jurídico que se aporta en este apartado primordialmente se hace alusión al contenido del artículo 21 constitucional ya que el contenido de este artículo es la base medular del tema que se esta aportando, así mismo se alude a los artículos 73,102,105,115 y 123, todos de nuestra carta magna. Se establecen los objetivos primordiales en materia de seguridad que aporta el Plan Nacional de Desarrollo de nuestro actual gobierno, de igual forma se expresan las metas que tiene el acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad en materia de seguridad pública, se aportan los propósitos fundamentales que arroja el programa nacional de rendición, transparencia y combate a la corrupción. Finalmente en esta segunda sección se señalan los propósitos y los objetivos que establece el programa nacional de seguridad pública.

Como tercer capítulo se señala el funcionamiento de las instituciones que contribuyen en materia de seguridad pública y las acciones de las autoridades que laboran para mantener el orden. Se hacen aportaciones importantes derivadas de la ley general del sistema nacional de seguridad pública, se aterrizan las razones principales que aquejan a la sociedad y por lo cual se vive en un país lleno de inseguridad. Como Instituciones primordiales en materia penal se puntan la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, ya que son estas las que tienen como tarea fundamental otorgar seguridad pública, protección y orden a la población en general. En materia administrativa se hace alusión a la Secretaría de la Función Pública que es la encargada de vigilar a toda la Administración Pública Federal que desempeñe conforme a derecho sus actividades.

Derivada de esta Secretaría se señalan las tareas fundamentales en las que contribuye la Comisión intersecretarial de transparencia y combate a la

corrupción que es la encargada de que se obtenga mayor transparencia en el desempeño de los servidores públicos. Finalmente se alude a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que aunque no es una institución un Organismo y como cuerpos policíacos más importantes a nivel federal se señalan a la policía federal preventiva y a los agentes federales investigadores.

Por último en el cuarto capítulo se abordan los problemas centrales que arrojan el tema de la seguridad pública junto con sus instituciones y la labor que desempeñan las autoridades y los agentes policiales en materia de seguridad pública. En este apartado se hacen notar las disfuncionalidades que manifiesta la Secretaría de la Función Pública así como los factores esenciales que rigen la inseguridad en toda la ciudadanía mexicana. La falta de conocimiento en cuanto a los ordenamientos jurídicos por parte de los servidores públicos que es hoy una de las razones primordiales por las que no se puede generar una eficaz impartición de justicia. Por último se expresa un panorama actual de la seguridad pública en nuestro país.

Actualmente queda acreditado que México atraviesa por un terrible factor de inseguridad en virtud de esta situación el individuo ha tenido que aprender a vivir bajo este riesgo. Hasta el momento ha sido inevitable que se pueda coexistir en un país de orden y tranquilidad ya que por el tipo de autoridades que nos gobiernan es difícil mantener una ciudad en donde prevalezca la paz pública en todos los sentidos.

***“No basta con exigir orden para gobernar bien sino que hay que gobernar bien para lograr el único orden que tiene sentido, no es el orden el que refuerza la justicia, sino la justicia la que da su certeza al orden”***

***“Albert Camus”***

## **CAPÍTULO I**

### **ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA POLICIA**

## **ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA POLICIA**

Sabemos que la seguridad pública ha evolucionado junto con los cuerpos policíacos de manera paralela con el derecho y como una creación de su misma naturaleza, le ha plasmado un carácter especial en cada uno de los periodos de la historia de la humanidad, desde tiempos arcaicos, se ha visto amenazada por diversos fenómenos, desde los físicos hasta los sociales que han transformado a la misma, cambiando constantemente el rumbo histórico, sin embargo, el hombre ha buscado mantener su permanencia basada en las instituciones que para ello ha creado como: la familia, la religión, el gobierno, entre otras muchas instauraciones y que sin lugar a dudas, ha sido pilar del Derecho, ya que por este medio se trata de conseguir el orden y la paz, que permite el desarrollo social.

Las funciones notables de la policía han existido a lo largo de la vida en todas las evoluciones, la razón de crear una policía fue a raíz de la aparición del crimen, la ambición por la propiedad individual que se viene reflejando como un vicio de poder en todos los tipos ó niveles de sociedad.

Los diferentes tipos de gobierno siempre se han dado a la tarea de organizar fuerzas relativamente perfeccionadas, que tenían la encomienda de salvaguardar el orden con el fin de hacer posible la vida civil.

La policía estaba presente desde tiempos más arcaicos, cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial eran todavía algo indivisible, representados en la figura del magistrado, en esta legislatura la policía ejecutaba materialmente sin la presencia de esta representación, a esto se le denominó longa manus.

En el antiguo Egipto existían leyes escritas, un comparativo a lo que hoy es el Derecho Civil y Penal, así como una primitiva organización administrativa para prevenir los crímenes y escarmentar a los criminales. En esta época histórica se precisa mas la tarea de la policía, ya que bajo la autoridad del monarca y sometidos

a la administración pública se encontraban los jefes de policía que llevaban a cabo la tarea de investigar, instrucción y ejecución de la justicia.

Así durante la primera dinastía uno de los crímenes que más se dio fue el profanar las tumbas con el fin de robar tesoros y en consecuencia los primeros castigos consistían en mutilaciones físicas. Existió un tipo de policía fluvial para evitar la fuga de los ladrones por el Nilo, otras áreas fungían como policía fronteriza y como Guardia Civil, además otro cuerpo de policía de abastecimiento investigaba las mercancías que se transportaban por las aguas del río.

Es importante destacar que desde la administración egipcia existían boletines escritos en papiro, con descripción del criminal y un relato del crimen cometido. En China durante la dinastía de los Schang, existía en todos los distritos un cuerpo policíaco parecidas a las de un espionaje interno, un elemento se encargaba del control ciudadano, éste a su vez podía entrar a la casa de cualquier ciudadano y hacer interrogatorios para informar al juez, para llevar a cabo esta tarea se llevaba un censo y se velaba por la observancia de las leyes.

La misma función desempeñaba la policía del Imperio Inca, constituida por informadores, inspectores y superintendentes que controlaban a cualquier vecino y más aún a los que pertenecían a la administración pública. Así las cosas, me enfocaré a los antecedentes de la seguridad pública y la policía en Roma, Francia, España y México en sus etapas Precolonial o México antiguo, Colonial y México Independiente en el desarrollo del presente trabajo.

## **1.1 Antecedentes de la seguridad pública y la policía en Roma**

Si bien Grecia resalta por ser la capital del pensamiento, Roma se engrandece porque es donde emana la legislación, su valor se desprende desde las instituciones que en materia civil nos legaron, aquí la importante distinción entre lo que es el Derecho Público y el Derecho Privado.

Floris Margadant S. señala: Que el Derecho Griego era un derecho relativamente unificado como el romano: cada Polis tenía su propio Derecho y sobre la posible existencia de un fondo jurídico común, panhelénico. Bartolomé A. Fiorini, nos comenta: “La policía entre los griegos atendía a las necesidades que sentía la colectividad como un todo único y sin desintegración”.<sup>1</sup>

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

Entre las polis griegas destacan Esparta y Atenas, la primera con un perfil totalmente militar que obligaba a los jóvenes espartanos de 18 a 20 años a que vivieran fuera de sus hogares teniendo como encomienda la vigilancia, de esta forma se generó un grupo selecto de militares a quienes se les asignó la tarea de vigilar el orden en las ciudades, se tienen antecedentes de una división social muy marcada, esto debido a que únicamente los ciudadanos de elevado rango contaban con la educación para poder llevar a cabo funciones militares, participaban de asambleas populares, sin embargo, el grupo débil de los ilotas se vigilaban mediante una policía secreta.

En las antiguas civilizaciones de Grecia y Roma, en los califatos, musulmanes y en las monarquías premodernas así como las monarquías contemporáneas, se conoce ya la presencia de la policía secreta. Esta policía secreta, se dio en la ciudad de Siracusa existió bajo el gobierno de los tiranos, ganando estos fama por su imaginación como torturadores. En Esparta también existió la policía secreta, cuya función principal era controlar a la gran masa de población de los ilotas quienes eran siervos en estado de esclavitud, para evitar rebeliones.

---

<sup>1</sup> FIORINI, Bartolomé A., Poder de Policía Ed. Alfa, Buenos Aires, Argentina 1945. p.25.

En la antigua Grecia surgió un tipo de guardia policial, tenía como labor proteger al gobernante y la fortuna de la ciudad, posteriormente se dedicó a la investigación, detención, guarda de presos y ejecución de las sentencias, después surgió una policía económica que atendía el control de los precios, todos los demás cuerpos policíacos diferentes dependían del gobernador civil.

En Atenas se encomendó el resguardo de las fronteras y el servicio policiaco de la ciudad, tanto interna como externamente a los efebos. El Estado jugó un papel extremadamente importante dentro de la estructura griega, ya que el Estado lo era todo y cada uno de los individuos formaba parte de ese todo, se fusionaban y fungieron como un órgano indivisible, así la ocupación de la policía nunca se consideró aisladamente.

Los aspectos políticos y culturales griegos es muy conocida en consecuencia la labor política en Grecia, no implica mayor explicación, puesto que fueron grupos militares los que se encargaron de realizar las funciones de policía.

La historia de Roma comprende tres periodos de suma importancia que son la Monarquía, la República y el Imperio.

**“La Monarquía;** (-753 a-509) se extendió hasta fines del siglo VI (-509), es decir, durante más de dos siglos Roma estuvo gobernada por reyes. Estos fueron siete: El primero según la Tradición fue Rómulo, y el último, Tarquino el soberbio.”<sup>2</sup>

La primera forma de gobierno que tuvo Roma fue la Monarquía. El Rey era elegido en los comicios por curias con carácter vitalicio.

**“La República;** que duró alrededor de 5 siglos, desde fines del siglo- VI, con la caída de Tarquino el soberbio, hasta fines del siglo-I”.<sup>3</sup> La República fue

---

<sup>2</sup>ELLAURI, Secco Oscar., La Antigüedad y la Edad Media Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1965. p.184.

<sup>3</sup>Ibidem p.184

aristocrática, pues los patricios monopolizaban los cargos gubernativos y disfrutaban de privilegios.

**“El Imperio;** del año- 31 al 395. Se inicia con Augusto y acaba con la muerte de Teodosio y la división de imperios oriente y occidente, el primero bajo el mando de Arcadio y el segundo de Honorio, hijos del emperador nombrado“.<sup>4</sup>

En Roma existía una autoridad policial ya desde los tiempos del segundo rey romano, Numa Pompilius desarrollando esta actividad los aediles, los triumvirii capitulares, el praefectus y los vigiles. Mas tarde ya en tiempos de Augusto surgiría la figura de los catorce curatores urbis, encargados de los distritos de la ciudad de Roma.

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

En el Imperio Bizantino, desde el reinado de Basilio II Bulgaróctono se utilizó la guardia varega, fue un cuerpo formado por bárbaros procedentes del norte con raíces escandinavas, su función principal era proteger a los emperadores, también fueron empleados en fuerza de policía especializada en la detención y eliminación de conspiradores.

A partir del S. XI la guardia varega, fue llamada guardia inglesa por todos los mercenarios sajones presentes en sus filas.

---

<sup>4</sup> Ibidem. 184

<sup>5</sup> FIORINI, Bartolomé A. Op. cit., págs. 32 y 33

En Roma, los magistrados estaban autorizados a mantener el orden por medio de sus ayudantes, los lictores y los tresvi capitales, a partir del siglo II d. c. se instauró una especie de policía secreta llamada frumentarii (forrajeadores), quienes además se encargaban de la correspondencia.

Von Ihering comenta en torno a la policía en Roma, que no se trató de imponer un orden establecido a los particulares o bien a una determinada clase social, por el contrario, se instauró en todo el Imperio que no era específicamente de la sociedad romana privilegiada, ya que el beneficio fue extensivo de igual forma a los pueblos conquistados. De esta forma se buscó la protección en cuanto a los valores que rendían los dioses, sus triunfos y las tradiciones.

En Roma encontramos normatividad importante como son:

- a) A principios del siglo II a. de C. la Lex Lucerina, ley o reglamento que trata de algunos aspectos referente a la policía, se encontró grabado en piedra descubierta en la antigua colonia Latina de Luceria, en Pulla.
- b) En el (año 43 a. de C.), la Lex Iulia Municipalis, invocada por Julio César para normalizar la policía en Roma.
- c) La Lex Municipalis Tarentina, hallada en una tabla de bronce descubierta en Tarento en el año de 1894, que reglamentaba los servicios de policía urbana y de carreteras.

Esta ordenación fue importante, aunque en su mayoría es indocumentada, pero de aquí se desprende el surgimiento en cuanto a la limitación de competencias que se da en la época de la República.

Es a los ediles curules que son instituidos por la Ley Furia de Aedilibus Cuirilibus, a quienes se les atribuye las diversas labores consistentes en la

preservación del orden, así como el de velar por la seguridad y bienestar de la población romana, surgen también los ediles plebis y ediles plebis cerealis.

Los ediles cerealis fueron a los que se les encomendó la función de policía durante el gobierno municipal, retomando la normatividad de los incisos b y c, se hace notar como los que formaban parte de la policía municipal se regían por la Lex Iulia Municipales y la Lex Municipalis Tarentina.

Naturaleza política administrativa: “El municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sean creados por este. Surge como un fenómeno urbano. Dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atiende a los requerimientos de servicios comunes inmediatos”.<sup>6</sup>

El municipio es una de las figuras jurídicas más antiguas del mundo, suelen estudiarse antecedentes en derecho romano y en el derecho español medieval como precedente del actual municipio mexicano. Se le considera la forma elemental de estructurar políticamente a la sociedad.

Poca es la información que se tiene respecto de la policía municipal pero el contenido determina que era una policía urbana o rural.

El desarrollo histórico de la policía en Roma, se reviste con una gran trascendencia, aunque su función no deja de depender del carácter militar hasta hoy impuesto, dentro de los romanos son notables los adelantos en la repartición de competencias, así como de protección a las vías de comunicación.

Fuera de Roma el orden de la ciudad estaba a cargo de una policía militar los stiatonari encargados de la vigilancia en las islas o barrios urbanos.

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael I., Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos volumen 3 Derecho Administrativo, Ed. Harla, S.A. de C. V., México 1997. p. 159

La policía sufre un retroceso importante a la caída del Imperio Romano junto con las instituciones encargadas de ver con la organización de la sociedad.

En la Edad Media hubo mucha confusión entre los señores feudales y quienes fungían como policías, esta situación aconteció derivado de que los policías se relacionaban con el poder total del feudo que tenía como interés salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y mantener el orden de todos los pobladores que se hallaban bajo su jurisdicción.

El que tenía que cumplir esta labor era el Alguacil considerado como el jefe.

## **1.2 Antecedentes de la seguridad pública y la policía en Francia**

La fundación de la Policía Nacional Francesa deriva de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que forma parte de la Constitución Francesa. Al respecto de este acontecimiento es menester hacer una breve sinopsis de la situación que vivieron los franceses en esas épocas.

Así respecto de la corriente política del jusnaturalismo para fijar las relaciones entre el poder público y los gobernados, en el sentido de que esta corriente debía siempre respetar y consagrar en el orden jurídico las exenciones inherentes a la persona humana, como la libertad, la propiedad, la seguridad jurídica entre otras, la realidad política presentó una trascendental oposición al pensamiento teórico.

El despotismo y la autocracia siguieron imperando principalmente en Francia, cuyo régimen gubernamental se cimentaba en un sistema teocrático, puesto que se consideraba que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina por lo que se reputaba a aquélla como absoluta.

Ante esta triste realidad, surgen en Francia trascendentes corrientes políticas en el siglo XVIII, las cuales pretendían proponer medidas y reformas para acabar con

el régimen absolutista, pugnando por el establecimiento de sistemas o formas de gobierno más pertinentes y adecuados para conjurar el mal público.

El que ejerció mayor influencia en las tesis jurídico-políticas llevadas a la práctica por la Revolución Francesa fue, Juan Jacobo Rousseau, se ha afirmado que la Declaración de Derechos del Hombre de 1789 como uno de los documentos más importantes del mundo tuvo su fuente de inspiración en la Doctrina del Contrato Social. “La Declaración de 1789 instituyó, la democracia como sistema de gobierno, afirmando que el origen del poder público y su fundamental sustrato es el pueblo o para emplear su propio lenguaje la nación, en la que depositó la soberanía”.<sup>7</sup>

Desde el punto de vista estrictamente jurídico-político la Declaración Francesa de 1789 contenía en sus diversos preceptos los principios, democráticos, individualista y liberal basados estos últimos en un concepto jusnaturalista.

Volviendo al origen de la policía nacional francesa se tiene el contenido del artículo 12 la garantía de los derechos humanos y del ciudadano requieren una fuerza pública, esta fuerza se instituye pues para la ventaja de todos y no para la utilidad particular de aquellos a los que se confía.

El contenido del artículo 13 para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración es indispensable una contribución común, también se debe distribuir entre todos los ciudadanos, debido a sus facultades.

El título policía nacional fue otorgado por primera vez a una administración bajo el régimen de Vicky por la ley del 23 de abril de 1941. Esta ley coloca a las policías municipales bajo la autoridad de los prefectos en lugar de los alcaldes, salvo para la policía parisiense ya bajo la autoridad del Estado desde Colbert y Gabriel Nicolás de la Reynie. En esos tiempos las actividades a realizar de los cuerpos policíacos quedan notoriamente identificadas y dentro de su reorganización su

---

<sup>7</sup> BURGOA, O. Ignacio., El juicio de Amparo Ed. Porrúa, México, 2001. p.68.

estructura quedó clasificada en seguridad pública, servicios secretos generales y policía judicial.

El territorio se divide en tres escalones, la región que está a cargo del prefecto de la misma región, el distrito que es un departamento y queda a cargo del prefecto y por último la circunscripción a cargo del comisario. Esta organización será conservada por las cuarta y quinta repúblicas.

Esta administración se sustituyó en 1944 por la Seguridad Nacional y finalmente con la Ley del 10 de Julio de 1966, funda la actual policía nacional incluyendo la prefectura de policía de París instaurada por la ley del 9 de julio de 1964. Pese a que en Francia se instituyó la marechaussè con perfil de policía pública, siguió lidiando con guardias personales del rey y otros protagonistas importantes en la corte que coincidían en conseguir el orden público.

La marechaussè tenía atribuida jurisdicción en el territorio nacional y una acción circunscrita, sobre todo el ámbito rural, así quedo constituido la gendarmería nacional, nombre que recibió en la época del consulado.

En Francia existen dos agencias nacionales de policía, la primera denominada policía nacional que se desempeña en las ciudades y la segunda la policía gendarmería nacional a nivel país, pueblos y pequeñas ciudades.

Una difusión similar ha existido en varios países que han imitado el sistema francés. Además los municipios franceses pueden contar con una policía local llamada policía municipal, con atribuciones restringidas solo pueden hacer cumplir las ordenanzas municipales la mayoría relacionadas al tránsito vehicular y participar en acciones preventivas como peritajes, evacuación de edificios, prevención de accidentes, entre otros.

En Francia, la policía se refiere a las fuerzas, así como a mantener la ley y el

orden. El alcalde tiene un poder administrativo policial en la ciudad y el juez tiene atribuciones sobre la policía en una corte.

### **1.3 Antecedentes de la seguridad pública y la policía en España**

En España a raíz de las nupcias entre los reyes católicos Fernando e Isabel, se originó una poderosa organización policial, denominada la santa hermandad, este cuerpo policial tenía como objetivo perseguir a los que perturbaran el orden social.

En España puede apreciarse como en otros países europeos una doble tradición policial, una derivada de la autoridad y otra la que nace de una tendencia vecinal ambas con el mismo fin de salvaguardarse el orden público. La institución de policías regulares en España fue tardía en relación a otros países.

Fue hasta mediados del siglo XVIII donde acciones policiales se hallaban clasificadas entre las guardias señoriales y gremiales el ejército y la inquisición que no se restringía a instruir causas celebrar procesos y aplicar castigo, sino que con su doble tarea de inquisitio y acusatio, se encargaba también de llevar a cabo las labores de lo que hoy conocemos como policía judicial.

Así en el año de 1812 en España se hizo la separación de competencias policiales y judiciales pasando a depender unas del Ministerio de Justicia y otras del Ministerio de Gobernación y de la Guerra. Con fecha 13 de enero de 1824 mediante una cédula real con decreto de la misma fecha se dio nacimiento a un cuerpo de policía general del reino.

Esta cédula tendría un desarrollo por un reglamento orgánico que a su vez contemplaba nuevas acciones y atribuciones teniendo como órgano superior la superintendencia general de la policía. Por este acontecimiento puede decirse que éste fue el comienzo de la policía española actual.

Con el tiempo se suprimió la superintendencia general de la policía, siendo reemplazada por una estructura de comisarios de seguridad en todos los poblados.

En la citada Cédula de 1824 ya se configuraba la doble función de la policía de hoy, por una parte vela por el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y por otro lado desempeña un servicio público garantizando el bien y la seguridad pública que coincidía con la actual administración pública española de brindar este servicio público a los ciudadanos como garantía de su paz pública de la necesaria calidad de vida y del bienestar en general.

A partir de 1833 se tiene otro momento histórico creándose por un lado el cuerpo militarizado y por otro los cuerpos civiles de policía. Más tarde el general Espartero mediante real decreto del 2 de noviembre de 1840 argumentando una justificación económica decide abolir la policía, posterior a esta situación se pone en marcha nuevamente a la policía mediante real decreto de fecha 26 de enero de 1844 con la denominación de cuerpo protección y seguridad.

En 1852, por real decreto del 25 de febrero se reformó el cuerpo civil de protección y seguridad cambió de nombre por el que más tiempo duró el de vigilancia a los no uniformados y el de seguridad a los que portaban uniforme, también surge la figura de inspectores a quienes se encomendó la seguridad de los distritos.

Por real decreto del 6 de noviembre de 1877 se determinó que la policía judicial gubernativa de Madrid comprendía dos servicios, el de vigilancia y el de seguridad dependientes ambos del ministerio de la gobernación extendiéndose en 1887 este nombre para toda la policía española.

En 1866 por real decreto del 26 de octubre se creó la Dirección General de Seguridad con esta publicación legislativa se marcaba el comienzo de la actual Dirección General de la policía pero su vida fue muy corta ya que se eliminó por su ineficacia volviendo a ser gobernadores civiles los jefes de la policía.

Por una orden del 18 de enero de 1906 se convirtió la academia en escuela teórico-práctica encaminada a formar excelentes jefes de los que tan necesitada estaba la vigilancia pública, con otro real decreto del 22 de marzo de 1906 se diseñaba la escuela de policía de Barcelona a semejanza de la de Madrid. En 1921 se creó el colegio de huérfanos de la policía.

A principios del siglo XX se reorganiza la estructura de la policía dividiendo la policía gubernamental en policía de seguridad de vigilancia y de servicios especiales. A principios de los ochenta, el cuerpo general de policía pasó a ser cuerpo superior de policía y el cuerpo de policía armada fue cuerpo de policía nacional, manteniéndose sus estructuras.

Así en España, la principal organización policial es el cuerpo nacional de policía ya que su ámbito de actuación abarca la prevención, investigación y persecución del 80% de la delincuencia que se genera en España. De carácter civil, tiene la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad ciudadana dentro de las ciudades.

Los cuerpos de seguridad del Estado quedaron integrados por esa doble división civil y militar de la policía y de la guardia civil. Mientras la policía realizaba su labor de mantener el orden público en ciudades y poblaciones urbanas, la guardia civil siguió con su tradición de velar por el orden en las zonas rurales y pequeñas poblaciones.

El 13 de marzo de 1986 se promulgó la ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad que unificaba los cuerpos de policía nacional y superior de policía en el actual cuerpo nacional de policía.

En nuestros días la policía es una fuerza que emplea el Estado para asegurar de modo apremiante el orden, la seguridad y la salubridad públicos, así como la investigación de los delitos y la prevención de la delincuencia.

El cuerpo nacional de policía es la institución del Estado español que por ordenanza constitucional tiene establecido el mantenimiento de la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los habitantes en las grandes ciudades.

El cuerpo nacional de policía es el encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, actuando en todo el territorio español, dentro de las ciudades, estando subordinada su actuación a las autoridades políticas y judiciales del Estado, apoyando a los juzgados, tribunales y ministerio fiscal en la averiguación previa de los delitos, así como en el hallazgo y aseguramiento de los delincuentes, es lo que se conoce también como la policía gubernativa ya que su dependencia orgánica es el gobierno.

Otra fuerza de importancia, es el cuerpo de la guardia civil, también con dependencia del gobierno de la nación de naturaleza militar, tiene como principal misión la de proteger la patria y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles, así como la seguridad ciudadana dentro del territorio rural y los pueblos, además es quien controla el tráfico rodado y hace funciones de policía de aduanas en las fronteras, todo ello bajo la dependencia del ministerio del interior, aunque en diferentes circunstancias se pone bajo el mando del ministerio de defensa y ha participado como fuerza militar en diferentes misiones, sobre todo humanitarias que le ha encomendado el gobierno español.

La guardia civil es también conocida por su represión en la época del dictador Francisco Franco. En dicha época la policía política también existía.

Otra fuerza existente es la policía autonómica, dependiente de aquellas comunidades Autónomas que tengan asumidas dichas competencias como los Mossos d'Esquadra, la Ertzaintza y la policía foral de Navarra. Otra policía es la municipal o guardia urbana, con cuerpos de policía local con dependencia de los municipios y competencia también en seguridad ciudadana.

Finalmente, cabe citar a la policía militar, cuerpo del ejército que se encarga de mantener el orden entre el personal militar, sobre todo dentro de las dependencias castrenses.

Una de las características que puntualizan hoy día, al cuerpo nacional de policía, es la de ser un cuerpo educado y de naturaleza civil, cuyos miembros hombres y mujeres se portan de uniforme o sin él, en cargo del destino y servicio que realizan.

La constitución española en su artículo 104.1 señala que encomienda a las fuerzas y cuerpos de seguridad la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y mantenimiento de la seguridad ciudadana, dichas misiones suponen para el cuerpo nacional de Policía el ser una Institución de servicio público de protección, asistencia y garantía de la comunidad española, mediante la defensa del orden jurídico.

Para que la legítima coacción jurídica del Estado, a través de la policía no sobrepase los límites legales y los derechos fundamentales de todos ser humano, así también para que su actuación esté presidida por la profesionalidad y la eficacia, la ley dota al colectivo policial de unos principios básicos de actuación que rigen su conducta de servicio a la comunidad.

De esta forma se exige a sus miembros neutralidad política imparcialidad y evitación de cualquier actuación arbitraria o dictaminadora, es así como permanecen respetables los derechos y libertades del ciudadano y la paz social.

#### **1.4 Antecedentes de la seguridad pública y la policía en México**

Dentro de este apartado se harán notar las etapas que ha tenido nuestro país respecto al tema de la seguridad y nos daremos cuenta de la evolución que ha manifestado hasta nuestros días.

Es emblemático conocer la historia en donde tanto las autoridades como las instituciones han dejado huella en su labor respecto de la seguridad. Con el transcurso del tiempo México ha reflejado grandes avances en el tema de la seguridad pública, que nos han llevado a que en la actualidad se hayan generado un sin número de cuerpos policíacos que sin duda alguna han contribuido a proporcionar seguridad a la sociedad pero que evidentemente aún carecen de muchos factores que los limitan para brindar una mejor protección.

#### **1.4.1 México Prehispánico**

“Grandes y distintas civilizaciones neolíticas se sucedieron en el territorio actualmente ocupado por México y los demás países centroamericanos: primero, la Olmeca, cuyo florecimiento ocupa los últimos siglos anteriores a la era cristiana; luego, simultáneamente, la teotihuacana y la del Antiguo Imperio Maya (heredera de los Olmecas ) de los siglos III a IX de nuestra era; después, la tolteca (Tula), en el siglo X que fertiliza los restos de la primera civilización maya y da origen, en Yucatán, al Nuevo Imperio Maya, y, finalmente, la azteca, ramificación de la chichimeca, con absorciones toltecas y en íntima convivencia con la texcocana. Surge desde el siglo XIV d. C., y se encuentra aún en una fase culminante, aunque ya con signos de cansancio, cuando se inicia la conquista”.<sup>8</sup>

Desde su punto de vista jurídico es de suma importancia el hacer mención de estas importantes civilizaciones ya que son las raíces que dan origen al factor político que nos rige hoy en día. Expresaba el glorioso Thomas Hobbes: “El hombre es el lobo del hombre”, con esta frase manifiesta como el hombre tiende a la destrucción de sí mismo con una brutalidad que lo caracteriza de un salvajismo animal, y vemos como cada vez es más frecuente que la insensatez y ese instinto irracional hacen que predominen determinadas conductas en el ser humano para una autodestrucción.

---

<sup>8</sup> FLORIS, Margadant S, Guillermo Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, décimo sexta, Ed. Esfinge, S.A. de C. V, México 1999.p.14.

Dentro de la historia penal y la criminología así se nos indica la primera, a través del análisis de los castigos impuestos a quienes han cometido una conducta culpable o antisocial la segunda, averiguando el porque de la acción criminal en donde se encuentran los casos más asombrosos de esas conductas criminales.

Se puede afirmar que la función policial es tan arcaica como la humanidad, por la sencilla razón de que la contraparte del delito parece ser consecuencia inevitable de la parte menos noble del ambiente humano.

En las comunidades primitivas no existía una formación tan penetrante y complicada como la que se visualiza en la vida activa de los países avanzados de nuestros días, por ende, resultará muy aventurado pretender encontrar el oficio de policía en esta etapa, correspondió tal vez a la adopción de disposiciones, medidas rudimentarias de defensa y resguardo de la vida y de la propiedad.

En este periodo, surgió una tendencia de agresividad, egoísmos y ambiciones, se trataba de ver quien era el más fuerte, por ello fue necesario luchar para garantizar relaciones pacíficas.

“En los tiempos prehistóricos las funciones policiales eran realizados por los jefes de la familia; pero más tarde, cuando las sociedades se convirtieron en grupos más grandes y complejos que el simple núcleo familiar, dichas funciones pasaron a manos de funcionarios específicos, particularmente los militares, hasta que terminaron por ser encomendados a corporaciones no castrenses denominados policías nombre que se derivó de las fuerzas de seguridad interna en las Ciudades-Estado o Polis, de la antigua Grecia”.<sup>9</sup>

El individuo al progresar socialmente, siguiendo tradiciones, a través de los dirigentes, sintió respaldo para cerciorar su sustento y aunque conserva un círculo de

---

<sup>9</sup> MORENO González, Rafael, Reflexiones de un criminalista, Ed. Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 1986. p. 24

calma, también se previno contra los atentados del enemigo colectivo. Por ello con la evolución de la sociedad, se han empleado medidas de seguridad de acuerdo a las necesidades, al mismo tiempo se ha adoptado el matiz de la forma de gobierno y junto a ello es como se previene el crimen.

“El crimen siempre ha existido mientras el hombre ha sido hombre, es tan natural como la imperfección de nuestra naturaleza. Todos los hombres tenemos bondad y maldad, participamos de la belleza del ser y de su permanente imperfección. Como seres perfectibles aspiramos a ella, idealizamos los valores que nos acercan al ser perfecto y condenamos la imperfección aunque ella se adhiere profundamente a nuestro ser. Por eso también hablar y unir el crimen al hombre y a la sociedad, será siempre motivo que conmueva al mismo hombre porque patentiza nuestra imperfección frente a esos valores ideales que nos lleva a la perfección (...) Entre los antiguos, el crimen se comparaba al pecado que arrastra la maldición eterna. El bien frente al mal, acechando al hombre. Los débiles que flaquean se separan del bien y de la divinidad”.<sup>10</sup>

En concatenación con lo preescrito en el artículo que antecede referente al crimen, es pertinente señalar como es que ha ido evolucionando la acción del delito y en consecuencia es así como la psique del ser humano día con día ha generado mayor violencia dañando de diversas maneras a sus semejantes.

La cultura Azteca se caracterizó porque fueron grandes guerreros imperialistas, además de aplicar un derecho penal muy severo.

La distribución organizativa de Tenochtitlan que fue gobernada por el Hueytlatoni, éste concedía poder jurídico a un funcionario conocido como Cihuacoatl que semejaba a un juez, manejaba la justicia apoyado por un grupo de ejecutores públicos pero esto era a un nivel superior colocado en el señorío.

---

<sup>10</sup> TAVIRA de Juan Pablo, Revista Criminalista Tema: Hacia una nueva corrupción del Crimen año XI. No. 1-12, enero diciembre, Ed. Pargua, México. D. F. 1983. p. 267.

“El Cihuacoatl, desempeñaba funciones muy peculiares, auxiliaba al hueytloatoani, vigilaba la recaudación de los tributos, por otra parte presidía el tribunal de apelación. El tloatoani, entre sus facultades, reviste importancia por acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente, la delegaba en los jueces, mismos que auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios aprehendían a los delincuentes. Es preciso hacer notar que la investigación del delito estaba en manos de los jueces, por delegación del tloatoani de tal manera que las funciones de éste y las del Cihuacoatl eran judiciales por lo cual no es posible identificarlas con las del ministerio público, pues si bien, el delito era investigado esto se encomendaba a los jueces”.<sup>11</sup>

Retomando estas palabras se manifiesta la presencia del equivalente a la figura del ministerio público con la personalidad del Cihuacoatl que era el juez mayor, la justicia la hacía valer quienes cuidaban el orden con vigilancia de los topillis que eran supuestos policías y de los tequitlatoques que fungían como notificadores.

Estos funcionarios remitían los delitos al Juez del Calpulli para que el caso fuera llevado al Tribunal de Tenochtitlan, este, constituido por cuatro miembros del Tlatocan que sesionaban en el Tlatzoltotecaxax que era la sala de juntas.

Los asuntos se dividían en dos clases, las apelaciones criminales, atendidas por el Cihuacoatl y los asuntos civiles por el Colhuatecutli o Tloatoani. A cada juez lo ayudaba un ministro ejecutor, el Tribunal juzgaba colegialmente y contaba con gente a manera de escribanos, admitía pruebas jeroglíficas, ideogramas.

Los pleitos duraban 30 días como máximo y se seguían sin intermediarios, cada 80 días el Tlatocan celebraba audiencias públicas, es así como se gestaron las normas policiales en los antiguos mexicanos.

---

<sup>11</sup> COLÍN Sánchez Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, ed. Décimo Novena, Ed. Porrúa, S. A. de C. V., México 2003. p.110-1116

La policía entre los Aztecas facilitaba el libre desarrollo de sus diligencias sociales, con una estructura que estaba dotada de competencia y basada en principios muy importantes, un sistema secreto que se considera fue una obligación imperante entre los pueblos guerreros de la antigüedad para mantener estrecha vigilancia sobre las tribus sojuzgadas, función que se encomendó a un grupo llamado pochtecas, estos fueron comerciantes que a través de sus actividades mercantiles desarrollaban este encargo en los lugares que visitaban.

“México prehispánico dividido en reinos y señoríos, entre los que el Azteca acabó por sobresalir, tuvo una dispersa y severa legislación penal donde a menudo se preveía la aplicación de la pena de muerte; otras sanciones frecuentemente contempladas fueron la esclavitud, los castigos corporales, el destierro, la confiscación, e inclusive ciertas formas de pena capital, el cauchcalli para responsables de delitos graves; el Melcalli, para prisioneros de guerra y el Petracalli, para faltas leves. Ofrece especial importancia en esta época la ordenanza penal de Texcoco atribuida a Nezahualcóyotl”.<sup>12</sup>

Estas penas excesivas han catalogado de crueldad a la población azteca, sin embargo puede considerársele como un derecho completo en virtud de que se cumplía con el objetivo de mantener un orden social en todos sus aspectos, reprimiendo con severidad cualquier acción delictuosa, motivo por el cual también se le denominó derecho primitivo.

Dentro de esta cultura, fue el primero que paso de la costumbre al derecho escrito. No obstante de ello sobre policía hay poca información que nos impide saber sobre su funcionamiento y organización.

La cultura Maya tenía principios normativos de carácter consuetudinario que reglamentaban materias que actualmente se consideran en el derecho civil como es

---

<sup>12</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Derecho Penal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Introducción al Derecho Mexicano. Ed. UNAM. México D. F. 1983. P. 10

el derecho de familia en las relaciones del parentesco, las sucesiones hereditarias, los pactos entre bienes y contratos. Así mismo se establecieron reglas y costumbres sobre los privilegios y embajadores de ciudades y pueblos vecinos sobre la declaración de guerra y sobre tratamientos de prisioneros que hoy podrían ser catalogadas en la esfera del derecho público.

Respecto de cómo regulaban los delitos y sus respectivas sanciones para los infractores, el pueblo maya se adaptaba a su nivel cultural que mostró una severidad estricta, en caso de faltas, en el resarcimiento del daño ocasionado y tratándose de delitos graves podía llegar a la esclavitud y la muerte.

El sistema de administración de justicia, entre los mayas se observaba que la forma de elección de los jueces llamados Batab, tenían también atribuciones y facultades políticas, era por encomienda que el soberano cacique les otorgaba.

Los mayas eran pacíficos pero una vez que aprendieron el arte de la guerra se convirtieron en un pueblo agresivo, la base del ejército la formaban los soldados llamados Holcanes que en tiempos de paz se dedicaban a cuestiones civiles, pero en cuanto estallaba una guerra se levantaban en armas. Por cuanto hace al derecho maya tenían tribunales para dirimir sus querellas.

“Los delitos no graves se castigaban solo con una indemnización, los crímenes graves como el asesinato se dejaba a los familiares para que los vengaran, los ladrones cuando no podían restituir lo robado eran sometidos a ser esclavos, el adulterio se castigaba con la muerte de de la adúltera, bien con entregarla al marido ultrajado para que dispusiera de ella a su antojo”.<sup>13</sup>

De lo mencionado con antelación, es evidente que hemos evolucionado satisfactoriamente en la imposición de las penas acorde a nuestra vida actual,

---

<sup>13</sup> TORO, Alfonso., Compendio de la Historia de México. ed. Décima Novena., Ed. Patria., México D. F. 1979. p. 377.

lamentablemente la corrupción es el factor primordial que hace que no se lleve con eficacia la imposición de las penas para quienes delinquen.

Por último de esta cultura es importante saber que los únicos códices que no fueron destruidos fueron el Códice Troano, denominado así por su propietario Don Juan Tro y Ortolano, que se encuentra en la cámara de diputados de París; el Códice Cortesiano, que se conserva en el museo arqueológico de Madrid; el Códice Peresiano, que existe en la Biblioteca Central de París; el Códice Desdrencis, que se encuentra en la Biblioteca real de Dresde.

Dentro de esta cultura tenemos que hay muy poco material que detecte científicamente al policía, lo que si tenemos es una idea generalizada de su administración de justicia.

Respecto la cultura Texcocana los tribunales aztecas eran comunes con las de este reino, los monarcas Nezahualcóyotl y Nezahualpilli, legislaron por excelencia en este reino, este pueblo alcanzó mayor auge entre los demás pueblos autóctonos.

“Refiere Motolinia que en Texcoco había jueces exclusivamente dedicados a canalizar en procesos, las dificultades derivadas de los divorcios y matrimonios. Cada Juez llamado Tecuytlatoque, ordenaba a un alguacil mayor ejecutor Achcautli, que aprehendiera aún a las personalidades destacadas que resultaban culpables en el juicio. Los alguaciles se distinguían por las mantas pintadas que llevaban y a donde quiera que iban, se les hacía acatamiento como muy a principales del señor y de su justicia mayor”.<sup>14</sup>

Respecto del párrafo que antecede, es claro distinguir la figura del ministerio público, ya que en esa época el juez denominado tecuytlatoque era quien hacia las investigaciones, auxiliándose de los alguaciles para las aprehensiones.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.* p. 158.

El derecho penal prehispánico debe ser considerado como testimonio de severidad moral, de concepción dura de la vida y de notable cohesión política de nuestra raza.

Para el estudio de la presente investigación es necesario conocer el origen de la normatividad como la ley del Talión, la cual representaba la marcada tendencia de que los integrantes de los grupos o clanes, se encargaban de buscar la seguridad personal, su libertad y propiedad.

De esta manera cuando el hombre pasa de ser nómada o sedentario surge la necesidad de cuidar los bienes de su pertenencia, la caza de animales, la obtención de la cosecha, en esos momentos no podemos hablar de una idea moderna respecto al concepto de policía, pero sin duda alguna es aquí donde se desprende una gran predilección hacia la protección personal y patrimonial que más tarde sería el patrimonio social de los grandes Estados.

Derivado del párrafo anterior, tenemos que los Estados para poder cumplir sus fines, poco a poco formarían un moderno conjunto de órganos encargados de realizar las actividades encaminadas hacia la obtención del bien común, entre ellos garantizar la seguridad personal y patrimonial de los habitantes, esta función fue adjudicada a un cuerpo de policía.

Dentro del estudio de la historia universal, podemos observar que la policía fungía como una institución que aunque no estaba reglamentada, ni comentada en las antiguas legislaciones, se supone que tuvo que desempeñar una función de establecer el orden aunque éste era un grupo primitivo de soldados que tenía solo como función cumplir las determinaciones del monarca o jefe político.

Es de real importancia destacar que “en la antigüedad la organización política que hoy llamamos Estado, fue una unidad cultural, política y religiosa que no admitía división interna, siendo extraña para los hombres de aquellas épocas una separación

tajante entre gobernantes y gobernados, opuestos entre si; es justo en este punto donde se ubica uno de los contrastes más trascendentales entre la organización política antigua y la evolución de la organización política en la Edad Media”.<sup>15</sup>

Como soporte del Estado moderno se ha determinado la primacía del poder político sobre otros poderes, estas ideologías mediante pensadores como Maquiavelo, Hobbes, Bodin, Hegel, Weber, Kelsen, Bobbio, Almond y Powell.

Max Weber respecto a su definición de Estado decía que el poder político se basaba en la fuerza o bien en la coacción física como elemento de caracterización, la ideología de Hobbes señala al Estado como conservador del monopolio de la coacción física legítima, esto como poder insuperable y además debe añadirse a este sentido la aprobación de Estado como ordenamiento jurídico que norma ese poder.

La seguridad forma parte del progreso occidental de las teorías políticas y de la evolución de raciocinio estatal moderno, pero aquí se presenta una contradicción entre la ideología moderna y el pensamiento liberal, ya que la primera señala que la seguridad es un derecho inalienable del Estado y el liberalismo supone la no intervención estatal en la vida del ser humano.

#### **1.4.2 México Época Colonial**

En la época de la Colonia se destaca por su importancia la legislación de Indias. El rey Felipe II en el año de 1527, ordena que las audiencias en México se lleven a cabo en los órganos judiciales como en España, con dos procuradores o promotores fiscales, uno para asuntos civiles y otro para asuntos penales.

La influencia española después de la conquista no se hizo esperar, de esta forma toda la cultura se impuso ante los tradicionales moldes establecidos por los

---

<sup>15</sup> GONZÁLEZ González, Ma. de la Luz. Lineamientos de Teoría Política, Ed. McGraw-Hill Interamericana S. A de C. V. México 1999. p. 26.

nativos, así surgen los primeros sistemas e instituciones de Latinoamérica de carácter jurídico español. De allí que a los corregidores o gobernadores se les encomendaron diversas labores entre otras las de policía, que posteriormente depositaban en manos de los alguaciles.

Los alguaciles tenían como función el ejecutar las determinaciones de los virreyes y los oidores así como también realizaban aprehensiones en casos de delitos graves.

Además de estas funciones se les encomendó las de vigilancia tanto diurna como nocturna de las ciudades, además de que estas acciones se realizaban con un sistema seguro ya que si durante el tiempo de vigilancia algún particular resultaba agraviado en su patrimonio, los encargados de vigilancia estaban obligados a cubrir el monto de los daños causados con este motivo.

Durante este periodo se le da mayor importancia a la función preventiva con la finalidad de evitar desórdenes y violaciones a las normas en una época de intranquilidad, además se dictan nuevas disposiciones, los alguaciles son encargados de realizar las requisas para lo que excluían a aquellas personas que madrugaban por cuestiones de trabajo o portaban alguna linterna.

La recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias de 1680, constituyó el cuerpo principal de las leyes vigentes durante la colonia y este ordenamiento comprende disposiciones de policía, prisiones y Derecho Penal.

La función investigadora que realizaban los Pesquisidores, consistía en realizar aprehensiones de los presuntos responsables, los jueces de comisión eran designados por las audiencias o gobernadores para casos extraordinarios y urgentes, fue una función más que nada de policía judicial, sin embargo se hace notar que estas disposiciones encomendadas a los Pesquisidores se dejaban de realizar cuando se trataba de gente de origen español, así por cédula real del 9 de

octubre de 1549, se establecen los nombramientos para cargos de este tipo para los nativos, se les conceden facultades para aprehender a los delincuentes y llevarlos a la cárcel del pueblo. Uno de los adelantos importantes para nuestro país en el devenir histórico respecto de la policía, son las funciones preventiva y persecutoria que realizan los alguaciles, ya que existían alguaciles de campo y de la ciudad.

### **1.4.3 México Independiente**

En la independencia, surge una sociedad debilitada que se limita a utilizar los modelos determinados por los españoles, sin embargo tratando de organizarse, realizan una mezcla de los elementos español e indígena, que el mismo imperio de orden obligó a legislar en materia constitucional y administrativa.

Una vez reglamentada la aportación de armas, el uso de bebidas alcohólicas, represión de la vagancia y organización policial, es digno de mencionar quizá por primera vez la decisión de legislar sobre una policía preventiva del 7 de febrero de 1822, organizándose más tarde lo que se denominó policía de seguridad como cuerpo permanente y especializado.

En diciembre de 1828, se expidió un reglamento que establecía se nombrará un vigilante y cuatro vecinos de cada calle, para que rondan y cuiden diariamente, alternándose entre el día y la noche, su función principal era la constante vigilancia para preservar el orden. Posteriormente se crean los prefectos, a los que se les encomiendan algunas funciones de carácter policial, ordenar arrestos en casos urgentes, con la obligación de poner al detenido a disposición de la autoridad del lugar en un término de 48 horas.

Ante la intranquilidad reinante en 1848, se concede acción popular, formando listas de ciudadanos que se encargaran de prestar estos servicios en los pueblos y en las ciudades, por lo que prevalecían la falta de garantías en las villas y haciendas, en consecuencia hubo necesidad de formar un cuerpo de policía rural, que como ya

se mencionó en los antecedentes de Roma este tipo de policía es el referente a la policía municipal.

En 1868 surgen nuevos cargos en la administración pública y así aparecen los jefes políticos, que se establecen en cada distrito político, estos funcionarios adquieren la dirección de las fuerzas armadas y demás autoridades a excepción de las judiciales, es por ello que sólo a falta de las anteriores, se encargaban los jefes de girar órdenes de aprehensión, con la obligación de poner al detenido a disposición de la autoridad competente en un término de 48 horas.

Durante este período surge nuevamente la actividad de policía por las fuerzas militares, a partir de entonces se hacen cargo de las gendarmerías, grupos de soldados de caballería a infantería, que dependían directamente de un jefe político y bajo mando de un comandante, cada grupo se distribuía en tres o más distritos políticos.

El jefe político era el encargado de adoptar las medidas pertinentes para garantizar la seguridad y el orden. Se dictan las primeras medidas preventivas para evitar la corrupción de la policía en esa época, los gendarmes eran cambiados continuamente de los lugares en donde se establecían para prestar sus servicios.

El comandante estaba obligado a visitar su jurisdicción periódicamente, inspeccionar las funciones preventivas y prestar el auxilio a los jefes políticos cuando éstos lo requieran a los particulares y autoridades locales. Por primera vez se tienen una serie de requisitos para ingresar en estos cuerpos de policía tales como tener buena conducta, ser mayor de 21 años, tener aptitudes físicas y mentales, conocer el manejo de armas y caballos, así como carecer de antecedentes penales.

En si esta organización de la policía en México en sus inicios como país independiente, alcanzó grandes adelantos, organización jerárquica, archivos judiciales, y la participación popular para perseguir a los delitos, sin embargo, como

era de esperarse la autonomía de las gendarmerías provocó serios problemas políticos.

Finalizando esta situación al depositar a las gendarmerías bajo la responsabilidad de los jefes políticos que por sus múltiples ocupaciones las olvidaban, así en 1880 los estados empiezan a legislar en materia de policía, así surgen nuevos reglamentos y leyes con organizaciones novedosas pero que desafortunadamente no produjeron ningún resultado positivo.

En 1902, nuevamente se crean cuerpos de policía rural, al mando de cada municipio un comandante que sólo se limitó a cumplir intereses de los jefes políticos, en este periodo surge una crisis dentro de la historia de la policía en México, es producto de problemas políticos existentes, que posteriormente se van en aumento cuando los presidentes municipales se disputan el poder con los Jefes Políticos.

### **1.5 Antecedentes generales del Procurador General de la República**

Con la expedición de las Bases para la Administración de la República, publicadas el 22 de abril de 1853, surgió la figura del Procurador General de la Nación.

Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ello, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuando convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación.

### **1.6 Antecedentes generales del ministerio público en México**

Los antecedentes en México Independiente del Ministerio Público se engrandecen a los tiempos en que nuestro país fue libre y con la Constitución del 22

de octubre de 1814 se inicia una nueva era de cambios para nuestro país. En la Constitución de Apatzingán preexistía el capítulo número dieciséis que se refería al Supremo Tribunal de Justicia, reconociendo al igual que el derecho español la existencia de fiscales uno para los casos civiles y otro para asuntos en materia penal, dicho cargo duraba cuatro años. Los miembros del Supremo Tribunal debían recibir como el título de alteza y los fiscales secretarios el de señoría.

El ministerio público tuvo sus orígenes en la organización jurídica de Grecia y Roma, pero otros le otorgan al derecho francés la paternidad de la institución.

El antecedente más antiguo del ministerio público quizá deriva de Grecia en la figura del Arconte, magistrado que intervenía en los juicios en representación del ofendido y sus familiares por la incapacidad o la negligencia de éstos. Se ha insistido, que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad otorgada a la víctima y a sus familiares.

La figura del ministerio público para algunos tratadistas emana de Roma, otros dicen que surge en la legislación canónica del medioevo, por la eficacia del proceso inquisitorio en los tribunales eclesiástico de los siglos XIII Y XIV.

En la Constitución de 1847 aparece por primera vez en el derecho mexicano la designación del procurador general, y con las bases para la administración de la República publicadas el 22 de abril de 1853 surgió la figura del procurador general de la nación. Con las reformas de 1857 se separa el ministerio público y al Procurador General de la República, este último para hacerlo depender del ejecutivo.

Con el gobierno de Porfirio Díaz se dieron a conocer las particularidades del ministerio público. Definir el carácter especial, prescindiendo del concepto como órgano auxiliar de la administración de la justicia y como representante de la sociedad, además de que recaba las huellas del delito para poder determinar al sujeto activo.

## **CAPÍTULO II**

### **CONCEPTOS GENERALES Y MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, SUS INSTITUCIONES Y LA POLICIA FEDERAL**

# **CONCEPTOS GENERALES Y MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, SUS INSTITUCIONES Y LA POLICIA FEDERAL**

## **2.1 Esquema genérico de las definiciones**

Es menester saber el significado de los preceptos fundamentales que se abordan en el presente trabajo de investigación, de igual forma es importante saber el origen de las Instituciones encargadas de mantener el orden social y para ello es menester tener una idea clara de lo que es la de seguridad pública, ya que en base a esta definición se desencadenan las actividades que desempeñan las autoridades en las instituciones estrictamente de orden policíaco, como aquellas que contribuyan a la tarea de proporcionar seguridad tanto en México como a nivel nacional.

Por ello se enunciarán una serie de conceptos referentes a la seguridad, policía, institución, entre otros.

## **2.2 Conceptos fundamentales de seguridad**

Es elemental saber el contenido de los conceptos centrales que se estarán manejando en el avance de este argumento, la finalidad de aportar y examinar diferentes significados de la palabra seguridad, es con el objetivo de tener una idea clara y precisa de lo que es la seguridad pública.

También es importante saber los alcances que tiene el tema que nos ocupa con diferentes acepciones todas ellas relacionadas en términos generales y en el ámbito de su competencia.

Por lo mencionado con antelación en primer plano se aporta la noción de seguridad como definición técnica, después se aporta lo que es la seguridad jurídica vinculada con el ser humano, enseguida la seguridad nacional que es competencia del Estado y por último se llega al tema central de este escudriñamiento que es la

seguridad pública. La finalidad de esta investigación es tener un panorama amplio en lo que versa el tema de la seguridad para el ciudadano en general.

### **2.2.1 Concepto de seguridad**

Se define como “calidad de seguro, fianza, caución o garantía de aplicación a ciertos mecanismos que aseguran algún buen funcionamiento precaviendo que éste falle, se frustre o se violente”.<sup>16</sup>

De lo anterior se desprende que la seguridad radica en la confianza que tiene el individuo al poder contar con un aval, un resguardo, un depósito, prenda o bien un saneamiento.

Estos conceptos derivados de la seguridad son el respaldo que tiene todo individuo por el hecho de ser persona.

### **2.2.2 Concepto de seguridad jurídica**

“De conformidad con la definición de Rafael de Pina Vara tenemos que Seguridad Jurídica, es la “Garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo, nacional o extranjero”.<sup>17</sup>

Concatenando con el apartado anterior, se desprende que la seguridad jurídica tiene como base medular el que todo individuo tenga depositada su confianza de que su situación jurídica única y exclusivamente, la que podrá ser modificada mediante un procedimiento que sea conforme a derecho.

Dicho en otras palabras es la garantía otorgada a un ciudadano, ya sea con

---

<sup>16</sup>Aristos, Diccionario de la real academia española, nueva edición, Barcelona, 1988.p.553

<sup>17</sup> Op. cit., p. 333

calidad nacional o extranjera en cuanto a su persona, sus bienes y sus derechos para que no le sean transgredidos pero, que de ser así, contará con la protección y reparación que el Estado brinda de conformidad con lo que establezca la normatividad jurídica, reluciendo así el principio de la legalidad.

Cabe señalar que respecto de la seguridad jurídica, uno de los elementos esenciales hoy en día es que las autoridades apliquen los ordenamientos jurídicos con apego con total imparcialidad, de ser así el resultado obtenido reflejará una convivencia social sana, pacífica que conforma insustituiblemente el bien común.

### **2.2.3 Concepto de seguridad nacional**

“...grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles”.<sup>18</sup>

La actividad que se deriva del criterio anterior es totalmente competencia del Estado al que le corresponderá en todo momento velar por la integridad territorial, estar al pendiente de la defensa de la soberanía nacional, mantener su independencia y como uno de sus principales objetivos será mantener un ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social que se base en un orden social justo y equitativo.

Una vez que se tienen algunos conceptos básicos respecto del tema en desarrollo como lo es la seguridad, se abordará el concepto central objeto de este trabajo de investigación.

---

<sup>18</sup> RUIZ González Samuel, PORTILLO López Ernesto, Yáñez R. J. A. Seguridad Pública en México, ed. Primera, Ed. UNAM, México, 1994. p. 47.

## 2.2.4 Concepto de seguridad pública

“Conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.<sup>19</sup>

Por ser el contenido esencial de este trabajo, se hace referencia a otra definición con el fin de tener un panorama más amplio respecto de la seguridad pública, por lo que se considera que “constituye un aspecto esencial de seguridad integral del Estado, con un poder de salvaguarda de los intereses de todas las personas que integrantes de una población y que recibe el nombre genérico de poder de policía”.<sup>20</sup>

Como resultado de las nociones anteriores sabemos que la esencia de la seguridad pública es el mantenimiento de la paz y el orden público, bajo este tenor se manifiesta la correlación entre los conceptos de seguridad jurídica, seguridad nacional y el propio concepto genérico de lo que es la seguridad.

Aunado a lo antepuesto, se desglosa que la seguridad pública abarca todas las connotaciones anteriores en virtud de que lleva inmersa la palabra pública y en consecuencia estamos en presencia de una referencia gubernamental.

Por este precepto automáticamente se hace notar de seguridad nacional por concernir el aspecto gubernamental al Estado, luego entonces, la seguridad jurídica tiene un vínculo claro con la seguridad pública en virtud de que ambos conceptos velan para proporcionar al individuo la garantía de brindarle un orden jurídico y público que conlleve el respeto de sus garantías individuales.

---

<sup>19</sup> Ibidem. pág. 49

<sup>20</sup> PEÑALOZA Pedro J. Salinas Garza M. Los desafíos de la seguridad pública en México, ed. Primera, Ed. Procuraduría General de la República y UNAM, México, 2002. p. 22.

Emanado de los enunciados antes descritos la seguridad pública es una de las preocupaciones céntricas no solo en México, sino del mundo entero derivada del incremento de tasas de incidencia delictiva, porcentaje elevado de delitos violentos, desempleo, la baja eficacia de los sistemas de prevención y sanción del delito entre otras. Tal situación ha propiciado en la ciudadanía una creciente percepción de inseguridad.

El acrecentamiento de la inseguridad ha desatado una súplica popular por un mayor control en donde una de las palabras claves que la ciudadanía exige es que se haga presente el orden.

### **2.3 Conceptos principales del vocablo orden**

Por los diversos significados de la seguridad pública y por la familiaridad que se tiene con el término de orden, se hace referencia a la distinción de los diversos tipos de orden a que se hará referencia en los siguientes apartados.

#### **2.3.1 Concepto de orden jurídico**

“Conjunto sistemático de las normas que constituyen la totalidad del derecho positivo vigente en un determinado país”.<sup>21</sup>.

Esta definición evidentemente nos aporta el significado de lo que engloba el marco jurídico al que nos estaremos refiriendo en lo sucesivo, ya que bajo éste considerado entre otros conceptos se le denomina a la normatividad que se aplica dentro de las diversas instituciones de gobierno que están orientadas a la impartición de la seguridad pública, en consecuencia, es necesario tener un conocimiento amplio de porque se emplea esta terminología en las áreas respectivas y en el ámbito de su competencia.

---

<sup>21</sup> DE PINA Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Ed. Vigésimo Séptima, ed. Porrúa México1999. p. 390 y 391.

### **2.3.2 Concepto de orden legal**

“Situación jurídica general creada por el conjunto de las normas constitutivas del derecho positivo”.<sup>22</sup>

Este apartado nos dará la pauta para que más adelante se tenga una idea de cual es el estado que guarda la norma jurídica que regula tanto la seguridad pública como las instituciones policiales hoy en día, derivado de la condiciones en las que se encuentra la sociedad es como se van originando los cambios al orden legal que van desde reformas, adiciones y de ser necesario, se abroga algún orden jurídico para dar nacimiento a otro.

El cúmulo de orden legal ha ido acrecentando en los últimos tiempos, lamentablemente lo que no ha mejorado en nada es la seguridad, la cuestión radica no en la cantidad sino en la calidad y aplicación del ordenamiento legal.

### **2.3.3 Concepto de orden público**

“El estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador. Cuando se dice que tal o cual ley es de orden público se olvida que todas las leyes lo son, porque todas ellas tienen como fin principal el mantenimiento de la paz con justicia, que persigue el derecho.”<sup>23</sup>.

Siendo este concepto el que contribuye al tema de la seguridad pública y teniendo gran variedad de percepciones por diferentes autores como Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros, manifiestan que el orden público no es un valor absoluto sino relativo, pues no solo se refiere de alterar la tranquilidad y seguridad públicas, sino también de perturbación al normal funcionamiento de los servicios públicos y de alteración de la paz pública.

---

<sup>22</sup> Ídem. p.391.

<sup>23</sup> Ibidem. pág. 391.

Con una idea filosófica Luis Recasens Siches, establece que la libertad debe ser limitada, que el motivo de esta limitación es la ética social, de orden público y bienestar general, así el concepto que nos ocupa se debe entender como la ausencia de perturbaciones materiales, alborotos, motines, sediciones, entre otros desórdenes.

Derivado de las perspectivas que manejan los diferentes autores, lo que en esencia se debe brindar en este concepto a través del Estado, es la paz y la tranquilidad, estos factores en consecuencia, darán la seguridad al ciudadano de que se desenvuelva con plena libertad en el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

La tranquilidad pública se suele confundir con el orden público, pero en realidad la tranquilidad pública no es otra cosa que uno de los efectos que produce el orden público. El orden público se perturba cuando el derecho no es respetado. Por eso Benito Juárez concibió la frase célebre “el respeto al derecho ajeno es la paz”.

## **2.4 Conceptos esenciales de policía**

Dando continuidad con la aportación de conceptos en el presente análisis jurídico administrativo de las instituciones de seguridad pública y su nexa con la policía a fin de tener un panorama mas amplio, claro y preciso es de suma importancia aportar diversos esclarecimientos a los tipos de policía con los que se cuenta en la actualidad.

### **2.4.1 Concepto de policía**

“La palabra policía viene del latín *politía* y del griego *politeia*, que quiere decir el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes para un mejor gobierno”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Diccionario Enciclopédico Hispano Americano XVI p. 918.

Esta primera definición no se puede tener como absoluta sería un error ya que este concepto ha evolucionado y en la actualidad representa una de las expresiones más genéricas en el derecho administrativo, por ello nos auxiliaremos de otros conceptos o determinaciones con el fin de tener un panorama más amplio.

Serra Rojas, nos menciona acerca del concepto vulgar de policía, la identifica con el agente de policía, gendarme o guardián del orden público.

Esto se debe a que la policía urbana o municipal, llamada también policía preventiva del orden común, está en relación directa con el público y atiende numerosos problemas cotidianos del pueblo.

#### **2.4.2 Concepto de policía judicial**

Se le denomina así al conjunto de servidores públicos, que bajo el mando del ministerio público, lo auxilien en la integración de los requisitos necesarios del artículo 16 constitucional para la debida integración de la averiguación previa y se pueda llegar a ejercitar la acción penal.

Dicho en otras palabras este tipo de policía es el auxilio a la justicia penal para la acreditación del delito y del delincuente, se considera como el órgano más represivo que debe mantenerse con una reglamentación actualizada, ya que México es un país de derecho y en consecuencia debe vivirse acorde a éste.

#### **2.4.3 Concepto de policía federal**

“La policía federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, conformado por servidores públicos, denominados integrantes, de conformidad con la Ley de la policía federal. La policía federal tiene como objetivo primordial salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz

públicos. Aplican y operan la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos, previenen la comisión de los delitos e investigan la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables”.<sup>25</sup>

#### **2.4.4 Concepto de policía administrativa**

Conjunto de actividades normativas o materiales, de carácter restrictivo, que limitan la libertad individual, para asegurar el orden público, hay algunos autores que refieren este tipo de policía como gubernativa, otros dicen que en estricto sentido, policía es administración toda vez que la policía comprende todos los medios que utiliza el gobierno de carácter no represivo, es por tanto la previsión administrativa y es referida fundamentalmente a los servicios públicos.

Esta última percepción de policía conlleva a distinguir la función que con el carácter de policía desempeña el Estado.

A través de la administración pública de la que es titular el presidente constitucional, se realizan diversos actos administrativos encaminados a proteger a los ciudadanos, actos encaminados a impedir ciertas acciones que perturben el orden y por consiguiente la paz pública.

#### **2.4.5 Concepto de policía sanitaria**

Otro tipo de policía que encuadra en el terreno administrativo sería la policía sanitaria encargada de ver todo lo relativo a la prevención de las actividades dañosas a la salud pública. Retomando la información expuesta por diversos autores respecto de los tipos de policía, se puede exponer de manera más simple que la acción que realiza un policía para lograr un orden o defender un derecho que ya existe se refleja

---

<sup>25</sup> Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.

en un medio para alcanzar un fin, sin embargo, el manejo del vocablo es genérico y no designa una tarea propia, única o autónoma.

De lo mencionado con antelación se desprende que la noción de policía, en tiempos pasados figuraba como una fuerza en la que se establecían el poder y la duración de los gobiernos.

Actualmente se tiene a la policía como aquella que desempeña una función administrativa rindiendo servicios públicos respaldados en un ordenamiento jurídico tendiente a preservar el orden social y la moral, generando así la seguridad pública, considerando los cambios que se presentan de conformidad con las necesidades que se presentan en nuestro país, pero genéricamente se denomina policía a la organización que tiene a su cargo vigilar el mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y salubridad.

Es importante hacer notar que al tutelar la policía el orden jurídico constituye, el cumplimiento de las garantías y normas constitucionales, todo ello para regular la organización estatal en todas sus esferas, en consecuencia la policía pertenece al gobierno ya que es una potestad jurídica imposible de delegar organismos extraños, pues quienes la ejercen son parte integrante del Estado.

## **2.5 Diversidad de cuerpos policíacos a nivel federal**

Se podrían enunciar mucho más conceptos dentro de nuestro derecho positivo mexicano referentes a los tipos de policía que han existido en México, ya que se cuenta con una gran diversidad de cuerpos policíacos, sin una legislación, ni siquiera en sus líneas básicas, su organización, actuación, carrera, armamento y equipo entre otras carencias, sin embargo, por enunciar algunos de los cuerpos policíacos más importantes a nivel federal se anotan los siguientes, con la salvedad de que muchos han dejado de fungir como tal:

- Policía judicial federal;
- Policía federal de caminos;
- Policía fiscal de la federación;
- Inspectores de migración
- Agentes Federales Investigadores;
- Policía Forestal;
- Policía Cibernética;
- Policía Aduanal;

De otras agencias que llaman inspectores, pero que realizan verdaderas funciones de policía, es el caso del servicio de sanidad animal. Actualmente se han llevado a cabo varias modificaciones en estos cuerpos policíacos.

Es importante señalar que desde finales de 1990, ha existido en México una corriente a favor de crear una policía federal única, lo cual ocurrió en un primer momento al expedirse la Ley de la Policía Preventiva publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999.

Por medio de esta ley se fusiono en un solo mando dependiente de la Secretaría de Gobernación, a los entonces denominados Policía de Migración, Policía Fiscal Federal y Policía Federal de Caminos.

Cabe mencionar que la Ley de la Policía Federal Preventiva ha sido abrogada mediante decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.

## **2.6 Generalidades del término institución**

Derivado de lo que afirma Douglas C. North respecto de las instituciones señala que “son las reglas del juego que una sociedad o mas formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.

Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”.<sup>26</sup>.

Queda claro que en la medida de cómo ha ido evolucionando el ser humano, es como se han demandado poco a poco al Estado la creación de diversas instituciones con la finalidad de que cubran sus necesidades. Por ello es importante saber el contenido de lo que significa nuestras instituciones que nos brindan seguridad pública y para ello se expresan los siguientes conceptos

### **2.6.1 Concepto de instituciones**

Rafael de Pina Vara define a las Instituciones como los “Órganos constitucionales de la Nación”.<sup>27</sup>

El concepto de instituciones como lo precisa De Pina Vara nos apunta que son los órganos constitucionales de la Nación, derivada de esta definición tenemos que el papel de las Instituciones tiene un rol muy importante para que se lleve a cabo con eficacia el objetivo de la seguridad pública en México.

### **2.6.2 Concepto de instituciones de seguridad pública**

Se les denomina así a las “instituciones policiales de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal”.<sup>28</sup>

### **2.6.3 Concepto de instituciones de procuración de justicia**

---

<sup>26</sup> DOUGLASS C. North. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Ed. Tercera, ed. Fondo de Cultura Económica, México 2006. p. 13.

<sup>27</sup> DE PINA Vara, Rafael. Op. Cit. nota 21. p. 323

<sup>28</sup> Nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2009

“Se les denomina así a las instituciones de la federación y entidades federativas que integran al ministerio público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquel”.<sup>29</sup>

#### **2.6.4 Concepto de instituciones policiales**

“Se les denomina así a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva o de centros de arraigos y en general todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal que realicen funciones similares”.<sup>30</sup>

#### **2.6.5 Concepto de institutos**

Son los órganos de las instituciones de seguridad pública de la federación, de los Estados y el Distrito Federal, encargados de la formación y actualización especializada de aspirantes y servidores públicos de las funciones ministerial, pericial y de policía ministerial.

Con una terminología más precisa y retomando las definiciones anteriores se puede definir a las instituciones con un vocablo que engloba a la seguridad jurídica del individuo y que se recibe en todas las dependencias de gobierno, dichas expresiones son las normas, leyes, reglas, valores, conductas, tanto formales como informales, que regulan o pretenden incidir en el comportamiento del ser humano.

### **2.7 Procurador General de la República**

El Procurador General de la República es el funcionario público que funge como autoridad máxima y podrá ejercerla sobre todo el personal de la procuraduría, desempeña las actividades inherentes al ministerio público.

---

<sup>29</sup> Ibidem, D. O. F. 02 de enero de 2009.

<sup>30</sup> D.O.F.02 de enero de 2009., op.cit.nota 26.

El Procurador General de la República, es la figura máxima que tendrá la responsabilidad de ver los asuntos en materia federal de manera directa o según sea el caso con el único fin de que se preserve el estado de derecho. Estará al frente de la Procuraduría General de la República

## **2.8 Figura del ministerio público federal**

Rafael de Pina Vara dice que el “Cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal. Al Ministerio Público, como institución procesa, le están conferidas en las leyes orgánicas relativas muchas atribuciones que desvirtúan su verdadera naturaleza y que pudieran ser confiadas al abogado del Estado. En realidad de la única función de la que no se le podría privar sin destruir la institución es la del ejercicio de la acción penal. El Ministerio Público es una organización judicial, pero no jurisdiccional”.<sup>31</sup>

El Ministerio Público Federal es una institución de gran tradición en nuestro sistema jurídico.

Es una Institución encargada de auxiliar a la administración de justicia, probar la persecución, investigación y represión de los delitos de orden federal, así como defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

La vigente Constitución de 1917 consagra la autonomía del ministerio público federal, estará presidido por un Procurador General de la República, el artículo 102 indica que incumbe al Ministerio público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, en conjunto con la policía como lo indica el artículo 21 constitucional.

---

<sup>31</sup> DE PINA Vara, Rafael.Op. Cit. nota 21. p. 372

## **2.9 Marco jurídico**

Una vez que se han proporcionado los conceptos fundamentales que se estarán haciendo mención constantemente en el desarrollo de los siguientes capítulos, se hará referencia del orden jurídico que regula el tema medular de este trabajo de investigación.

### **2.9.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Tomando en consideración que la Constitución es la ley suprema de donde emana toda la normatividad que rige a los ciudadanos a nivel nacional, se harán notar los artículos que regulan el tema de la seguridad pública.

Las instituciones que desempeñan acciones para conservar dicha seguridad, así como las atribuciones o facultades que tienen las diferentes autoridades a las que se les tiene encomendada la función de contribuir a la seguridad pública.

### **2.9.2 Análisis jurídico del artículo 21 constitucional**

Es muy claro que la seguridad pública es responsabilidad directa del Estado, sin embargo en los últimos años la sensación de descuido de las autoridades se ha visto reflejada en la creciente ola de crímenes, la impunidad y la corrupción, estos acontecimientos han forzado a nuestras autoridades a retomar el tema comprometiéndose a proporcionar mayor protección mediante sus Instituciones, la policía y una normatividad jurídica mas actualizada.

Prueba de este escenario se ve reflejada en el decreto del 18 de junio de 2008, que adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el tema que nos ocupa refiriéndonos específicamente al artículo 21 constitucional, que es el fundamento legal de donde emanan las tareas fundamentales que le corresponden a la seguridad pública, en particular al ministerio

público federal, policía federal y las diversas instituciones encargadas de preservar la seguridad pública a nivel nacional e internacional.

### **2.9.3 Contenido del artículo 21 constitucional planteado en la Constitución de 1857**

Retomando el contenido de este artículo, es menester hacer notar la evolución que ha tenido este artículo hasta nuestros días. Bajo el gobierno de Venustiano Carranza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, el artículo 21 expresaba lo siguiente:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”.<sup>32</sup>

Desde esos años se refleja la figura del Ministerio Público y su auxiliar que es policía judicial para la persecución de los delitos. El contenido de este artículo en comento ha tenido desde 1917 a la actualidad cinco reformas y adiciones.

### **2.9.4 Fundamento legal de la seguridad pública**

El fundamento legal y la naturaleza jurídica de la seguridad pública se encuentran en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, ya que se inserta lo relativo al

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Tomo V, 4ª Época, Número 30

tema de seguridad pública, llevándose a cabo en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. En esta reforma se adicionan tres párrafos al artículo antes citado los dos últimos, que son de interés en esta investigación estableciendo:

“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”.<sup>33</sup>

“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 publica”.<sup>34</sup>

De esta adición emanan las bases fundamentales con las cuales se rigen hasta nuestros días los cuerpos policíacos, se da nacimiento a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### **2.9.5 Reforma que atribuye funciones al ministerio público y a la policía**

Una tercera reforma al mismo precepto en el mismo periodo gubernamental de Ernesto Zedillo, se agrega el término de investigación como una función del Ministerio Público y engloba el concepto de policía ya no delimitándolo es decir, que la persecución de los delitos es exclusiva de policía judicial sino que se generaliza el concepto de policía para los distintos fueros.

La cuarta reforma al mismo numeral ocurre en el Gobierno de Vicente Fox Quesada, adiciona un párrafo quinto, que refiere reconocimiento de la Corte Penal Internacional como facultad para el Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado.

---

<sup>33</sup> Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

<sup>34</sup> *Ibidem*. D. O. F. del 31 de diciembre de 1994.

### **2.9.6 Seguridad pública en todos los ámbitos de competencia**

La quinta y última reforma que se ha tenido hasta el momento de este artículo en referencia tiene lugar en el periodo del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, estableciendo lo siguiente: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipio, que comprende la prevención de los delitos: la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.<sup>35</sup>

“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública que estará sujeto a bases mínimas”.<sup>36</sup>

De esta última reforma se incrementan dos principios más que son el de objetividad y respeto, Se da mayor reconocimiento a las instituciones de seguridad pública, surge la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### **2.9.7 Artículo 73 constitucional**

El presente artículo 73 constitucional se refiere a las facultades del Congreso y éste a su vez expresa que tendrá la potestad de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre todos los ámbitos gubernamentales que son la federación, los estados y los municipios.

---

<sup>35</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

<sup>36</sup> Ibídem. D. O. F del 18 de junio de 2008.

También se podrá establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.

### **2.9.8 Artículo 102 constitucional**

Este artículo ha tenido diversas reformas, su contenido nos aporta los elementos necesarios respecto del ministerio público federal, así como el Procurador General de la República que son autoridades medulares en el desempeño de su labor para la obtención de la seguridad pública a nivel federal. Respecto al ministerio público de la federación corresponde la persecución de los delitos del orden federal, será su responsabilidad hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Este precepto constitucional señala que el ministerio público de la federación estará presidido por un Procurados General de la República y éste a su vez será propuesto y en su oportunidad nombrado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Entre los requisitos para ser Procurador, se establece que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener por lo menos treinta y cinco años de edad a la designación del cargo, tener mínimo diez años con el título de licenciado en derecho, buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional y en todos los negocios en que la Federación fuese parte, lo hará por sí o por medio de sus agentes. Será responsabilidad del Procurador y sus agentes de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

### **2.9.9 Artículo 105 constitucional**

En el análisis de este artículo encontramos varias reformas haciendo referencia al tema de la seguridad pública siendo atribuciones que le competen al

Procurador General de la República cuando se susciten asuntos en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como los tratados internacionales celebrados por México.

#### **2.9.10 Artículo 115 constitucional**

Otro artículo que es necesario analizar por la importancia que representa en el desarrollo de esta investigación, es el artículo 115 de nuestra Ley Suprema. En virtud de que el artículo 21 constitucional nos refiere de la seguridad pública corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, es menester hacer un breve análisis del artículo 115, que nos hace hincapié a los tres fueros, así como la policía y la seguridad pública que es el tema medular de este trabajo. Así tenemos que el referido artículo ha tenido reformas donde establece que se adopta un tipo de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Dentro del marco jurídico y en apego al tema que se está analizando, es de real importancia hacer mención del Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción así como el Programa Nacional de Seguridad Pública.

#### **2.9.11 Artículo 123 Constitucional**

Un punto importante que se hacen mención en la reforma de este artículo, es que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal. Los estados y los municipios, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal y de los municipios podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el estado solo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del ministerio público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

## **2. 10 Plan nacional de desarrollo**

La planeación del desarrollo económico y social surge en el año de 1926 en la ex unión de Repúblicas Sociales Soviéticas.

Con posterioridad países socialistas adoptan este sistema con el fin de llevar a cabo la prevención de sus acciones gubernamentales, en México la planeación es relativamente reciente ya que se implementa a partir de 1980.

La planeación consiste básicamente en la ordenación nacional y sistemática de acciones que debe realizar el Presidente electo para que se regulen y se promocionen las actividades del sector económico, social y cultural del país.

### **2.10.1 Fundamento constitucional del plan nacional de desarrollo**

Este plan es reglamentario del artículo 26 constitucional que señala las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y canalizar en función de ésta toda la actividad que deberá desempeñar la administración pública federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es emitido por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene como contenido objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas de desarrollo en materia de seguridad que deberán ser acatados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de su competencia.

De igual forma tendrán como tarea elaborar y ejecutar los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que se deriven de los objetivos plasmados en este plan y en el caso en concreto que tengan que ver con la seguridad pública.

### **2.10.2 Sistema nacional de planeación democrática**

De conformidad con el artículo 12 de la Ley de Planeación se establece el sistema nacional de planeación democrática, constitucionalmente hablando será tarea del Estado que mediante este sistema se lleven a cabo las acciones relacionadas con el plan y en materia de seguridad pública lo concerniente a su preparación, formulación, instrumentación, control actualización y evaluación.

Este sistema estará integrado por las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos que hagan referencia de todo lo relacionado con la seguridad pública respecto a la planeación dentro de cada secretaría o entidad pública, además permitirá la participación de los distintos grupos sociales en esa actividad, por último es, importante señalar que este sistema estará coordinado por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público. Como características fundamentales de este plan, la constitución señala que su sistema de planeación democrática del desarrollo nacional deberá reflejar solidez, dinamismo, permanencia y equidad en el crecimiento de la economía. Esto con la finalidad de que se cuente con una nación en donde se cuente con seguridad pública que refleje un núcleo social de orden, cultural e independiente.

### **2.10.3 Características fundamentales del plan nacional de desarrollo**

“Las características que debe contener el Plan Nacional de Desarrollo es que sea temporal, obligatorio, publicable, evaluable, rectificable, susceptible de observaciones parlamentarias”.<sup>37</sup>

Es temporal, porque deberá elaborarse en los primeros seis meses del sexenio y dejará de tener efecto cuando concluya el periodo presidencial, su aplicación es de carácter obligatorio y toda la administración pública federal deberá acatar dicho plan, es de suma importancia que se de a conocer en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto de que pueda ser evaluable, se refiere a que puede mediante un procedimiento que permita verificar su aplicación y así poder calificar sus resultados, si en un momento dado se considera pertinente hacer alguna modificación para mejoría del país se podrá realizar sin ningún inconveniente, es decir se podrán rectificar los objetivos, las políticas y las metas.

Por último, el resultado y las adecuaciones de este plan referentes a la seguridad pública, deberán ser informados ante el Congreso de la Unión quien hará los comentarios que considere pertinentes.

---

<sup>37</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael I., Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos volumen 3 Derecho Administrativo, Ed. Harla, S.A. de C. V., México 1997. p. 179

#### **2.10.4 Estructura del plan nacional de desarrollo**

El Plan en comento abarca dos secciones, la primera aborda el desarrollo humano sustentable, como premisa básica para el desarrollo integral del país, los objetivos y las prioridades nacionales que habrá que regir la presente administración, la segunda parte se compone de cinco temas primordiales para el desarrollo de México que corresponden a los cinco ejes de política pública de este plan.

#### **2.10.5 Ejes rectores sustentables**

“El actual Plan Nacional de Desarrollo se sustenta en cinco ejes rectores que son el estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental, y democracia efectiva y política exterior responsable”.<sup>38</sup>

En cada uno de los ejes se da a conocer la información mas relevante del tema correspondiente y de esta forma se establecen sus respectivos objetivos y las estrategias aplicables a estos objetivos. En este tema de investigación evidentemente el eje que nos aplica es el denominado estado de derecho y seguridad, este eje cuenta con 18 objetivos, cada uno con sus respectivas estrategias a realizar. Algunos de sus objetivos son:

- Combatir a la corrupción de forma frontal.
- Fomentar El desarrollo de una cultura de la legalidad.
- Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia.
- Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
- Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social

---

<sup>38</sup> Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.

mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado, entre otros.

Este actual plan sexenal establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación y el avance de la seguridad pública en México sobre bases sólidas, realistas y sobre todo responsables.

## **2.11 Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad**

Como una aportación más al tema en comento, está el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. que de conformidad con su “Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública que se llevo a cabo el 21 de agosto de 2008, suscribiéndolo los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal, Congreso de la Unión Poder Judicial Federal representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y organizaciones de sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas”.<sup>39</sup>

“Este acuerdo es un mecanismo entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado mexicano y los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas a favor de las seguridad la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazo”.<sup>40</sup>

La seguridad pública es considerada como un bien público, es una actividad esencial provista por el Estado, es intransferible, tanto para cumplir con su función esencial de proteger los bienes y la integridad física de las personas, como para que se alcance un nivel de seguridad socialmente eficiente que promueva el desarrollo del país.

---

<sup>39</sup> Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, emitido por la Secretaría de Gobernación y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto del 2008.

<sup>40</sup> Ibidem. Art. 1°.

### **2.11.1 Objetivos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad**

Este acuerdo cuenta con diversos objetivos, cada uno con su respectivo planteamiento de solución. Algunos de los objetivos que se comprometen a alcanzar el Poder Ejecutivo Federal entre otros son los siguientes:

- Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia.
- Establecer un sistema nacional de desarrollo policial.
- Formular y emitir una estrategia nacional contra el lavado de dinero.
- Fortalecer la capacidad institucional del ministerio público federal.
- Regular el registro, establecimiento y acceso a bases de datos de los equipos de telefonía móvil y fija, así como el acceso a la información sobre la ubicación física de los móviles en tiempo real, en los casos en que seas aparatos y números telefónicos relacionados con actividades delictivas, entre otros.

### **2.12 Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012**

Con fecha 11 de diciembre del año 2008, se publica mediante decreto en el Diario oficial de la Federación el programa especial que emite la Secretaría de la Función Pública denominado Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 como el resto de los programas sectoriales y especiales, que emite la Secretaría de la Función Pública ha sido elaborado tomando como punto de partida la visión México 2030 y el plan nacional de desarrollo.

Asimismo, toma en cuenta el resultado de una amplia consulta con actores relevantes de la sociedad que han aportado elementos de diagnóstico y de acción.

Este programa “contiene objetivos, estrategias, líneas de acción y metas específicas, con el propósito de contribuir a la consolidación de la gobernabilidad democrática a través de la aplicación estricta de la ley y de la plena vigencia de los principios de rendición de cuentas, integridad y transparencia.

Tiene como propósito consolidar la política de Estado en materia de rendición de cuentas, información, transparencia y combate a la corrupción y fortalecer los mecanismos de control, fiscalización y sanción, institucionalizar mecanismos de atención, vinculación y participación ciudadana en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción y contribuir al desarrollo de una cultura con apego a la legalidad y la ética pública”.<sup>41</sup>

El Programa que se trata en este apartado debe guardar la debida coordinación y congruencia con las acciones que el Estado ha emprendido en materia de seguridad, justicia y legalidad, con el propósito de asegurar la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

### **2.12.1 Aplicación del programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción**

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República.

De conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, elaborarán sus respectivos programas anuales, mismos que servirán de base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto, a efecto de que se prevean los recursos

---

<sup>41</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2008.

presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Calderón.

### **2.12.2 Intervención de la Secretaría de la Función Pública en este programa**

La Secretaría de la Función Pública, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará de manera periódica el avance del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Asimismo realizará las acciones necesarias para hacer las correcciones procedentes y en su caso modificar el programa. La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, se encargará de vigilar que se esté dando cabal cumplimiento de las obligaciones derivadas en este Programa Nacional de Rendición de Cuentas.

Es importante saber el fundamento legal en donde se obligan los servidores públicos a formular y ejecutar planes de conformidad, así el sustento legal está en el artículo 8 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

### **2.12.3 Vínculo entre el plan nacional de desarrollo y el programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción**

De conformidad con contenido del plan nacional de desarrollo, dentro de sus objetivos nacionales, estrategias y prioridades, hacemos hincapié en uno de sus objetivos como eje rector denominado Estado de derecho y seguridad. La premisa fundamental de la interacción social, conforme a la cual las personas necesitan garantías de seguridad para su desarrollo humano sustentable, con la finalidad de

que puedan actuar y desarrollarse en forma libre y segura prevé que la seguridad pública y el estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el progreso de la humanidad, en la cual la propia ciudadanía es la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo, por lo que dicho instrumento propone integrar la participación de la ciudadanía al sistema de seguridad.

En este contexto la Secretaría de la Función Pública ha integrado el programa especial denominado programa nacional de rendición de cuentas y combate a la corrupción. Este programa debe guardar la debida coordinación y congruencia con las acciones que el Estado ha emprendido en materia de seguridad, justicia y legalidad, con el propósito de asegurar la consecución de los objetivos establecidos en el plan nacional de desarrollo 2007-2012.

### **2.13 Programa Nacional de Seguridad Pública**

La Secretaría de Seguridad Pública, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con fundamento en los artículos 26 apartado A constitucional y 16 fracción IV, 21, 22, 26, 29, 32 y 37 de la Ley de Planeación, es responsable de elaborar el Programa Nacional de Seguridad Pública, que es el punto de convergencia de las distintas políticas públicas, programas y acciones de las diversas instituciones y organizaciones gubernamentales responsables de la seguridad en el país.

De conformidad con lo señalado en el párrafo anterior y retomando el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

La Secretaría de Seguridad Pública ha integrado el programa denominado Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, este programa concreta y

expresa las inquietudes y demandas de gobierno así como de la sociedad para el establecimiento e instrumentación de políticas y acciones integrales e intersectoriales en materia de seguridad pública.

### **2.13.1 Propósito y objetivo del programa nacional de seguridad pública**

Este Programa Nacional de Seguridad Pública contiene objetivos, estrategias, líneas de acción y metas específicas, con el propósito de salvaguardar la seguridad pública, proteger y garantizar la libertad, integridad física y el patrimonio de la población, con estricto apego al marco jurídico y el respeto a los derechos humanos.

El propósito que tiene este programa es proveer las acciones necesarias para dar protección al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos, a cargo de la Federación, con la participación de las entidades federativas y los municipios.

### **2.13.2 Aplicación del programa nacional de seguridad pública**

El programa en comento es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en lo que les corresponde como instancias de coordinación, apoyo o coadyuvancia, conforme a las disposiciones aplicables. Se tiene como propuesta la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios para la ejecución del Programa, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### **2.13.3 Objetivos, estrategias y líneas de acción que se plasman en este programa**

Algunos de los objetivos de este programa consisten en la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, la generación de inteligencia policial a través de la integración y comunicación de información criminal, la

implementación en las corporaciones de las tres esferas de gobierno con un servicio de carrera policial, procesos de evaluación del personal, esquemas de profesionalización y ascensos en la carrera policial.

Este programa concreta y expresa las inquietudes y demandas de gobierno, así también la sociedad para el establecimiento e instrumentación de políticas y acciones integrantes e intersectoriales en materia de seguridad pública.

## **CAPÍTULO III**

### **FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU DESEMPEÑO CON LAS AUTORIDADES Y CUERPOS POLICÍACOS EN SUS ÁMBITOS DE COMPETENCIA**

## **FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU DESEMPEÑO CON LAS AUTORIDADES Y CUERPOS POLICÍACOS EN SUS ÁMBITOS DE COMPETENCIA**

Una vez que en el capítulo anterior hemos referido diversos conceptos respecto de lo que significa la seguridad y la policía que es el tema central en el desarrollo de este trabajo de investigación, en este apartado se abordará ahora, la problemática que implica la inseguridad en México y a su vez la participación que se tiene tanto por los cuerpos policíacos, como por parte de las diversas instituciones que contribuyen a brindar la protección de la ciudadanía, manteniendo el orden y manifestando un buen trabajo dentro de la Administración Pública Federal.

En la actualidad uno de los problemas fuertes que México vive es la inseguridad pública la que ocupa día a día la más alta prioridad en las tareas del Gobierno Federal y se coloca como tema central en la agenda de seguridad nacional, por los riesgos que conlleva a la viabilidad del proyecto del país que la ciudadanía mexicana anhela.

Sin duda alguna la normatividad jurídica con la que se cuenta actualmente en las tres esferas de competencia, es decir, en el fuero federal, local y municipal es la base fundamental para que tanto la policía como las instituciones se desempeñen de manera eficaz en su ardua labor respecto de preservar la seguridad en todo el territorio nacional.

Otro factor importante de la normatividad es el respaldo que se tiene por el simple hecho de estar plasmadas en una ley, ya que de esta forma cada individuo tendrá la seguridad jurídica de hacer valer sus derechos. Por estas razones se hará mención solo de algunas leyes federales que están relacionadas con el tema de la seguridad y la policía, para efecto de hacer notar sus objetivos y/o sus atribuciones entre otras generalidades. Así concatenando al precepto de seguridad nacional que ya fue precisado en párrafos anteriores, se expresan los aspectos más importantes de la ley que regula este tipo de seguridad.

### **3.1 Generalidades de la ley de seguridad nacional**

Una de las normas referentes a la seguridad es la Ley de Seguridad Nacional, esta disposición es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. El objeto de esta normativa es implantar bases de integración y acciones en coordinación con todas las instituciones y autoridades que lleven a cabo alguna labor encaminada a salvaguardar la Seguridad Nacional, en los tres ámbitos de competencia.

Este ordenamiento jurídico expresa que la seguridad nacional; "Son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país, la preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio".<sup>42</sup>

Este tipo de seguridad evidentemente es competencia del Estado y la base fundamental para que las acciones a realizar sean con total eficacia es mantener una perfecta conexión entre las autoridades y las instituciones encargadas de efectuar este tipo de seguridad nacional en sus ámbitos respectivos.

También determinará la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas, así como los municipios auxiliarán a la Federación en dicha labor. La importancia de esta Ley radica en la inmediatez con la que se deberá aplicar en los casos urgentes que pongan en peligro la estabilidad, integridad y permanencia del Estado mexicano.

Esta ley indica que la seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

---

<sup>42</sup> Artículo tercero de la ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2005.

Para que la Ley de Seguridad Nacional emita su programa respecto de la seguridad, dependerá de lo que se derive en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que en éste se definirán los temas de seguridad nacional. Así para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

Algunas de las amenazas que afectarían la seguridad nacional y que en un momento dado a nuestro país podría ser sujeto de sabotaje, rebelión, actos tendentes a consumir espionaje, terrorismo, genocidio, traición a la patria, acciones que pudieran quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, actos en contra del personal diplomático, actos ilícitos en contra de la navegación marítima entre otros.

Así mismo algunas acciones que esta ley prevé es el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno, el mantenimiento del orden constitucional, defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros estados, preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio entre otros.

Como supletoriedad de esta ley respecto del apoyo que deban prestar las instancias se estará a lo dispuesto en la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

En la Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

### **3.2 Aspectos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

Esta nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública, es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Su fin es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Además, comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los actos ilícitos y la reinserción social del individuo.

Derivado de la finalidad de esta ley, es clara la relación que tiene con la seguridad jurídica en lo que respecta a los derechos de las personas y por otro lado la concatenación que tiene con el concepto de seguridad pública.

Queda a cargo del Estado el desarrollar políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto, legalidad y protección de las víctimas.

Será por conducto de las instituciones policiales y del Ministerio Público que se efectuó la función de seguridad pública en sus diferentes competencias, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y

operación con las instancias, los instrumentos, las políticas, las acciones necesarias.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos, reconocidos por nuestra Carta Magna.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integrará por el Consejo Nacional, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas en esta materia, así también por las conferencias nacionales de Procuración de Justicia y de Secretarios de Seguridad Pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública estará integrado por el mandatario de la República, quien lo presidirá; los secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública, además del Procurador General de la República.

También lo integrarán los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del sistema.

### **3.2.1 Particularidades de la nueva ley general del sistema nacional de seguridad pública**

Teniendo el antecedente de que en 1994 por razón de la reforma a los artículos 21 y 73 de la ley suprema se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se estableció, en el artículo 21 constitucional que la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos de ésta para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el artículo 73 constitucional se otorga la facultad al Congreso, 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.

El 11 de diciembre de 1995 se publica la ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A través de dicha ley se buscó crear un enlace eficiente que permitiera la disminución de los índices delictivos, acabar con la corrupción de los cuerpos policíacos a través de una verdadera carrera policial, se creó un sistema nacional de Información, el registro nacional de personal y armamento, la integración de estadística delictiva, la participación ciudadana, la creación de consejos regionales y estatales de seguridad pública, entre otras cosas.

Después de 14 años de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de su Consejo como el órgano superior de coordinación de las políticas en materia de seguridad pública en nuestro país, se puede decir que ha fracasado, es por ello que esta ley del 95 es derogada por la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad.

Una observación en cuanto al Consejo Nacional de Seguridad Pública, es el porque no se encuentra dentro de su integración a representantes de las fuerzas armadas, evidentemente es un elemento importante que debería formar parte de dicho Consejo.

La federación está en búsqueda de nuevos métodos para la creación de un sistema de inteligencia para combatir a la delincuencia en nuestro país y a la implementación de un modelo equiparado de policía a través de los municipios.

Es visible un intento de unificar y centralizar las decisiones políticas en materia de seguridad pública, contrario esto al deseo de equilibrio de responsabilidades entre los diversos órdenes de gobierno, que además carece de coordinación con las entidades federativas, ubicadas entre la federación y el municipio.

Se cuestiona si efectivamente el convenio contribuye a establecer los límites de la autonomía administrativa y jurisdicción desde un punto de vista municipalista.

En virtud de que estamos ante lo que puede ser la creación de la policía nacional y la transformación de las facultades que en materia de seguridad pública corresponden a los municipios y los Estados, es menester concentrarnos en el nuevo programa de la federación, denominado SUBSEMUN, que significa el subsidio municipal para la seguridad pública.

### **3.2.2 Creación del subsidio municipal para la seguridad pública (SUBSEMUN)**

El 12 de noviembre de 2007 la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, que contempla el otorgamiento de subsidios a los municipios y al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales,

Lo anterior con el objeto de fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

De esta manera se crea el subsidio municipal para la seguridad pública, con fecha 15 de enero la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) en cumplimiento al PEF 2008 publica el en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del subsidio para la seguridad pública municipal en donde se establece la formula a través de la cual se escogen 150 municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que accederán al programa.

Derivado de lo anterior surge la duda de porque se eligieron solo 150 municipios. A finales de 2007 funcionarios del Sistema Nacional de Seguridad Pública vieron la posibilidad de Subsidiar a 300 municipios de todo el país, pero

solo se puede suponer que solo contemplaron el recurso para 150 municipios.

Otra cuestión importante es saber si efectivamente son estos 150 municipios los que realmente cumplen con dichos criterios, ya que han sido varios los municipios que han manifestado su inconformidad por haber quedado fuera de este beneficio.

Es muy lamentable darse cuenta que a pesar de contar con un sistema nacional de información establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esto solo refleja que la autoridad federal no se está desempeñando con eficacia, toda vez que su sistema nacional de información no está cumpliendo con su objetivo primordial que es el de brindar información.

Las entidades beneficiadas debían confirmar su intención de participar en dicho programa, obligándose a sujetarse a lo previsto en las reglas emitidas por la Secretaría, el compromiso de aportar recursos. En caso de que el municipio beneficiario no quisiera cumplir con algún requisito, se elimina automáticamente y su lugar lo ocupa otro municipio que cumpla con la fórmula que designo la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Se puede apreciar el sometimiento directo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en donde brinda un recurso pero bajo las condiciones que estableciera, con la intención de dejarlo fuera y dárselo a alguno otro que estuviera esperando.

### **3.2.3 Propósitos de la creación del subsidio municipal para la seguridad pública**

La razón primordial por la que se creó el subsidio municipal para la seguridad pública, es el contar con una corporación de modelo único policial, es el inicio de una policía nacional. El motivo por el cual se decidió implementarlo con los municipios y no con los Estados es por facilitar la estructura con base a incentivos económicos, además de que con los gobiernos estatales no hubiese sido tan sencilla la labor de convencimiento.

El primer paso es inventariar a las fuerzas de seguridad de dichos municipios, de ahí la obligación de responder a las fichas de diagnóstico, los municipios obtienen los recursos y la federación la información que necesita. Esto es nuevamente un claro reflejo del fracaso del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a 14 años de su existencia. La segunda fase es conectar a estos municipios al sistema de plataforma México, la red de voz y datos que permitirá a las policías del país acceder a la información delictiva necesaria para combatir las redes delictivas en nuestro país.

Evidentemente todo este esfuerzo requiere de mayor preparación para los policías y un factor primordial es que estén mejor remunerados, es por ello que el 25% que se destina por parte del municipio va directamente a un incremento salarial de aquellos policías que formen parte de las unidades modelo.

Sin embargo, existen quejas por parte de los comandantes de las policías municipales en este aspecto, ya que dicho recurso no se ve reflejado sobre la totalidad de los elementos de sus corporaciones. La Constitución en su artículo 115 faculta a que los municipios pueden por sí, acudir mediante sus legítimos representantes a celebrar los convenios y acuerdos que en materia de transferencias, entrega y recepción de recursos resulten de su conveniencia.

### **3.2.4 Obligaciones y consecuencias municipales por pertenecer al subsidio municipal para la seguridad pública**

Entre las acciones en que los municipios se obligan con la Secretaría de Seguridad Pública Federal son las siguientes:

Equiparar el manual de procedimientos del municipio al manual básico de actuación policial y capacitar al personal policial para el manejo del mismo; Interconectarse a plataforma México; Integrar el área de análisis, consulta y captura de la información, mantener una coordinación directa con la Secretaría de Seguridad Pública Federal para que ésta lleve a cabo evaluaciones integrales al personal y los exámenes que determine el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza de la Secretaría de Seguridad Pública Federal de

conformidad con sus atribuciones, ser participe en operativos conjuntos con las autoridades de seguridad pública estatal y federal; reorganizarse para implementar el modelo nacional homologado de reglamento de policía; cargar el kárdex del personal policial a la base de datos de la Secretaría.

La Secretaría de Seguridad Pública Federal impone una carga laboral al municipio sin ninguna consideración sobre sus restricciones presupuestarias, existiendo la posibilidad de quedar fuera de dicho programa si se llegara a incumplir las condiciones establecidas en el convenio de adhesión.

El asumir las reglas que estableció la Secretaría, trae como consecuencia para los municipios el desprendimiento de facultades que en materia de seguridad pública que constitucionalmente le compete, ya que supone la renuncia de la autoridad municipal a la autodeterminación de sus políticas locales en materia de seguridad pública.

Por otro lado, prácticamente se entrega control policiaco municipal en manos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, incluyendo el control de efectivos y recursos materiales. La necesidad de poder contar con recursos para abastecer los requerimientos de los ayuntamientos, ha obligado a las autoridades municipales a someterse a este tipo de convenios, la problemática consiste en que no celebran este tipo de convenios porque realmente les beneficie ni por convicción propia, sino por la necesidad de contar con mayor presupuesto.

En concatenación con lo descrito en el párrafo anterior, se desprende que no hay justificación para que por medio de un convenio la federación obtenga facultades frente al municipio, obligándole a ceder las políticas en materia de seguridad pública a la aprobación y control [a Secretaría de Seguridad Pública Federal, a tal magnitud de someter políticas de ajuste salarial a la aprobación de la federación, esto resulta excesivo y contrario a los principios federales y municipales.

En suma la disyuntiva es simple o se accede al subsidio bajo los rígidos mandatos de la federación o se cede el derecho a otro municipio.

Otra consecuencia relevante para los municipios es el riesgo que corren de generar una carga laboral de carácter permanente, sin contar con la certeza de percibir en el futuro los subsidios con los cuales cuenta durante el ejercicio fiscal 2008, es decir, mientras los municipios generan mayor prestaciones a su personal operativo con el fin de dar cumplimiento a tan comentado convenio federal.

Esto no significa que la Federación otorgue recursos de manera permanente, por lo que las autoridades municipales estarían en serias dificultades si en un momento dado no cuentan con el recurso para seguir pagando los incrementos salariales.

### **3.3 Inseguridad que se vive en nuestro país**

La impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Esta distorsión que entre otras cosas ha derivado en ocasiones en un ejercicio discrecional del poder, también ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades.

La población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa o como una simple excusa para cometer arbitrariedades. Este clima de desconfianza es preocupante, debido a la predisposición negativa sobre el comportamiento de los demás, inhibe lo que la formación de redes ciudadanas y de capital social, indispensables para articular e implementar soluciones a los problemas de la esfera pública.

De acuerdo con Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de la Corrupción 2006, México está ubicado en el lugar 7 de un total de 163 países, con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10 de acuerdo a este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años.

La impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos son prácticas reiteradas que no sólo merman el Estado de Derecho, sino que han

impedido que la legalidad sea un verdadero instrumento para que nuestro país avance en materia de equidad social, justicia, seguridad y progreso económico.

Permanecen graves rezagos que limitan la eficacia con que se desempeña, y que se traducen en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de protegerlos la percepción de la población a la respuesta de la autoridad ante la denuncia de delitos del fuero común se ha deteriorado a través del tiempo.

De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad, ya que de cada 100 averiguaciones previas que se inician, aproximadamente sólo en 23 se concluyen las investigaciones de éstas, menos de 12 se consignan ante un juez y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia.

Todo esto refleja el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de confianza del ciudadano, que ante la comisión de un delito que afecte a su integridad, asume que el responsable no será sancionado por la autoridad. Otro aspecto destacable con respecto al problema del marco jurídico es el relativo al Sistema Penitenciario Federal. La ausencia de un marco constitucional y legal adecuado se manifiesta en muchos casos en el abuso de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, así como la ausencia de métodos y procedimientos legales para operar eficazmente el sistema de penas.

El narcotráfico es una de las manifestaciones más dañinas por delincuencia por organizada, no sólo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de gobernados. Una modalidad reciente para la comercialización de drogas es el narcomenudeo. Este método implica atomizar los puntos de venta y el contacto directo con los consumidores. El narcotráfico busca diversificar los canales de distribución y ampliar el número potencial de adictos, además de invadir espacios públicos como escuelas, parques y lugares de recreo.

### **3.4 Instituciones que contribuyen a brindar seguridad pública en nuestro país**

Respecto de este apartado es menester saber que el fundamento legal de las Instituciones de seguridad pública se desprende del artículo 21 constitucional que a la letra dice; “La actuación de las instituciones de Seguridad Pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.<sup>43</sup>

“Las instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas”.<sup>44</sup>

La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública, ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema, la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

---

<sup>43</sup> Diario Oficial de la Federación, art. 21, párrafo 9,10, publicado el 18 de junio de 2008.

<sup>44</sup> Ídem. D. O. F. 18 de junio de 2008.

Estas bases son de suma importancia ya que de aquí se desprende el que las instituciones encargadas de realizar tareas encaminadas para mantener el orden en el país cuenten con un soporte preestablecido que los haga funcionar con mayor validez.

La ley general del sistema nacional de seguridad pública además de lo que dispone nuestra ley suprema respecto de los principios con los que debe contar toda institución, agrega que estas deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.

También la comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción ha implementado una serie de programas dirigidos a toda la Administración Pública Federal para efecto de que participen en la transparencia de la legalidad en los servicios que prestan todas las instituciones. Respecto de esta comisión se abundará en lo sucesivo.

Es innegable que las instituciones afectan la labor de proporcionar seguridad pública en el país, tampoco se puede negar que esta actividad de generar orden público para la ciudadanía está basado por el modo en como han ido evolucionando las instituciones.

Dentro de la naturaleza de los órganos de la nación que imparten seguridad siguen reflejando una ineficacia que sin duda alguna es el motivo primordial por el que todos los individuos ya no creen en la impartición de justicia y por esta misma situación es que se ha creado una desconfianza en las cuestiones políticas, ya que son los partidos políticos los que se dedican a difundir mayor protección, y promueven en todo momento una seguridad que cada día se alejado mas de la perspectiva de una vida tranquila para el mexicano.

### **3.5 Procuraduría General de la República**

La Procuraduría General de la República, es un órgano superior político administrativo, que auxilia al presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado.

La Procuraduría General de la República, pertenece a la Administración Pública centralizada y tiene como objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

La creación de la Procuraduría General de la República, trajo como consecuencia que los funcionarios del Ministerio Público Federal y el Procurador que los presidía, serían nombrados por el Ejecutivo.

La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia.

El Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación, estará al frente de la Procuraduría General de la República.

El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Le corresponde al Ministerio Público Federal, investigar y perseguir los delitos del orden federal.

El llevar a cabo esta labor comprende la integración de la averiguación previa, recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, investigar los delitos del orden federal, así como los delitos del fuero común respecto de los cuales ejercite la facultad de atracción.

Conforme a las normas aplicables con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 20 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables y de los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren.

Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados, ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre otras generalidades el ministerio público federal podrá determinar la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables, determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito.

Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado, la acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables, de las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables.

La Procuraduría General de la República para poder realizar las tareas encomendadas respecto de la seguridad nacional cuenta con cinco subprocuradurías jurídicas y de asuntos internacionales, fiscalías especializadas, una oficialía mayor, una visitaduría general, una agencia federal de investigación, coordinaciones, once unidades, 39 direcciones generales, delegaciones y agregadurías entre otros órganos desconcentrados, por mencionar algunos son están los siguientes:

- Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- Agencia Federal de Investigación.
- Unidad Especializada en Investigación de Secuestros.
- Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Control de Procesos Penales Federales.

- Dirección General de Formación Profesional.
- Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal.

### **3.6 Secretaría de Seguridad Pública**

La Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia de la Administración Pública Federal, derivado de las modificaciones que se realizaron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 30 de noviembre del 2000, se creó la Secretaría de Seguridad Pública. Los propósitos fundamentales de esta Secretaría son:

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

Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal; colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

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

Respecto de los cuerpos policíacos esta dependencia tendrá que organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal así como, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario de igual

forma organizará, dirigirá y administrara el servicio civil de carrera de la policía a su cargo.

La Secretaría de Seguridad Pública, presidirá el Consejo Nacional de Seguridad Pública y a su vez propondrá en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional. También será representante del Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En relación con el párrafo anterior, una de las tareas fundamentales de esta secretaría es fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común.

Esta secretaría auxiliará al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones y de conformidad con lo que dispone la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos promoverá la celebración de convenios entre las autoridades federales y estas con aquellas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes para lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad.

El artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Secretaría de Seguridad Pública tendrá a su cargo salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

La Secretaría planeará y conducirá sus actividades conforme a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional expedido por el Titular del Ejecutivo Federal. Para poder llevar a cabo las demandas que exige la sociedad y así estar en posibilidad de cubrir las necesidades de la población en General.

La Secretaría de Seguridad Pública cuenta con diversas unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados y en apoyo a este tema algunos son:

- Coordinación General de Asuntos Jurídicos.
- Órgano Administrativo Desconcentrado Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial.
- Órgano Administrativo Desconcentrado de la Policía Federal.
- Dirección General de Profesionalización y Normatividad de Carrera Policial.
- Órganos Administrativos Desconcentrados.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, para el ejercicio de sus funciones, la Dependencia contará con directores generales adjuntos, directores, subdirectores, jefes de departamento, y demás unidades administrativas subalternas que figuren en las estructuras autorizadas en su presupuesto.

### **3.7 Secretaría de la Función Pública**

La Secretaría de la Función Pública forma parte de la Administración Pública Federal centralizada, también juega un rol importante para el tema de la seguridad toda vez que tiene dentro de sus múltiples funciones diversos programas que tienen que ver con la seguridad.

Además de que es el vínculo más estrecho con la materia administrativa para el desarrollo de este tema, dentro de las atribuciones que le competen a esta secretaría son:

Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como, concertar con las

dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión en los términos de las disposiciones aplicables.

Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad contratación y remuneraciones de personal

Designar para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Derivado de las facultades que tiene esta secretaría se desprende que una de sus principales características es vigilar que toda la Administración Pública Federal de cabal cumplimiento a las tareas encomendadas en el ámbito de su competencia, lo cual implica una gran responsabilidad y que desafortunadamente hoy en día lo único que se ha visto reflejado es que no está dando los resultados satisfactorios respecto de su labor encomendada.

### **3.8 Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción**

La instalación oficial de la comisión intersecretarial de transparencia y combate a la corrupción así como, la presentación del programa nacional se llevó a cabo el 30 de enero del 2001 en la residencia oficial de los Pinos. Fue presidida por el C. Presidente de la República, con la participación de los 18 Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, el Subsecretario de atención ciudadana y Contraloría Social, el Secretario ejecutivo de la Comisión Intersecretarial a la que se está haciendo referencia, representantes de la presidencia y titulares de las entidades del sector paraestatal.

El acuerdo nacional para la transparencia y el combate a la corrupción fue firmado el 26 de febrero del 2001 en la residencia oficial de los Pinos, con el objeto de obtener transparencia administrativa y así mismo combatir la corrupción, fue presidido por el Presidente de la República, con la participación del gobierno federal y 83 organizaciones sociales del sector empresarial, sindical, académico, agropecuario, colegios y asociaciones, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.

La misión de esta comisión Intersecretarial es prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia, su visión es que la sociedad perciba a la Administración Pública Federal como honesta, transparente y confiable.

Dentro de su objetivo primordial tiene el establecer lineamientos y acciones para prevenir la corrupción, facilitar los mecanismos de información y rendición de cuenta, crear una cultura del servicio público sustentable en valores y principio éticos, fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas ante conductas irregulares, entre otros.

### **3.9 Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Esta política tuvo sus orígenes en la segunda mitad de la década de los ochenta en el seno de la Secretaría de Gobernación, hasta el surgimiento de esta Comisión Nacional como órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

Creada por decreto del ejecutivo federal de 1990 para darle una mejor atención a las demandas de la sociedad por el respeto a los derechos humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como se denominó en un principio, tuvo el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

La protección de los Derechos Humanos y la promoción de los Derechos Humanos y la promoción de una cultura de respeto hacia las más elementales prerrogativas individuales y sociales que ampara el orden jurídico mexicano, constituye desde hace tiempo una política de Estado de cuyo desarrollo es responsable actualmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En su proceso de desarrollo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha transitado por varias etapas, a través de las cuales se han modificado tanto su *status* jurídico como su propia estructura, hasta convertirse en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Evidentemente esta Institución es primordial para el tema que nos ocupa toda vez que vela por la seguridad jurídica de los individuos.

### **3.10 Policía Federal**

México es hoy un país que manifiesta cambios constantes en vías de desarrollo y debido a la participación de la ciudadanía quienes demandan leyes que respondan no solamente a sus exigencias y necesidades, sino también a los anhelos y aspiraciones para conformar en el futuro a una sociedad con un estatus de vida mejor donde sus hijos puedan desarrollarse en un marco donde prevalezca la seguridad y el respeto.

De conformidad con el párrafo anterior, la creación de la policía federal, se establece en un cambio de fondo en lo que respecta a la seguridad pública, con el propósito de que la federación cumpla debidamente con su responsabilidad constitucional, en lo referente a la prevención de delitos y no dejar de mejorar la estructura orgánica y funcional de los servicios de seguridad pública a su cargo, inicialmente este cuerpo policiaco se denominó policía federal preventiva y se originó el 13 de diciembre de 1998 como soporte primordial para el fuero federal, con la capacidad de ser un punto medular, prototipo estratégico a seguir para otros cuerpos policíacos y así plasmar la evidencia de responsabilidad y compromiso federal en la cruzada nacional y la delincuencia.

Desde finales de 1990, ha existido en México una corriente a favor de crear una policía federal única, lo cual ocurrió en un primer momento al expedirse la ley de la policía preventiva publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999, por medio de la cual se fusionó en un solo mando dependiente de la Secretaría de Gobernación, a los entonces policía de migración, policía fiscal

federal y policía federal de caminos, que se encontraba adscrita a la policía federal de Caminos.

La policía federal es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación, es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional. Ejercerá sus atribuciones con respeto a las que corresponden a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales.

La policía federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular tendrá la facultad de proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento de un Comisionado, quien tendrá el más alto rango en dicha Policía y ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

Dentro de las facultades y obligaciones del Comisionado de la policía federal, se encuentran las siguientes:

- Proponer al Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, la adopción de políticas para la prevención de la incidencia delictiva en el país.
- Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos.
- Ejercer los recursos que se aporten para que opere y funcione la policía federal, así como, promover la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras similares a la policía federal.
- 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, entre otras.

La policía federal tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones. Tiene como función principal salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos así como, preservar las libertades el orden y la paz públicos.

### 3.11 Agencia Federal de Investigación

“La Agencia Federal de Investigación (AFI) fue creada por un decreto del Ejecutivo, publicado el 1 de noviembre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación con la función de ser un auxiliar del Ministerio Público de la Federación en la Procuración de Justicia y el combate de los delitos del orden federal. La AFI se conforma en el marco de una reestructuración orgánica de la Procuraduría General de la República, que busca dar cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, en materia de procuración de justicia”.<sup>45</sup>

La Agencia Federal de Investigación, como órgano administrativo de la Procuraduría General de la República que integra hoy a la policía federal de investigación y que vino a sustituir a la antigua policía judicial federal desaparecida constitucionalmente en el año de 1996.

El cambio implicó poner en práctica un modelo policial distinto, es decir, profesionalizada con facultades, recursos y capacidades para realizar actividades de investigación de inteligencia. Bajo el sistema de gobierno del entonces presidente “Vicente Fox Quesada en su fardo de reformas constitucionales y legales en materia de seguridad pública y justicia penal que dio a conocer en el año de 2004, manifestó la propuesta de que se creará una sola policía federal.

Lo anterior, para efecto de unificar, en una sola dependencia a la antes Policía Federal Preventiva hoy denominada Policía Federal dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y a la Agencia Federal de Investigación, a la Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación, y a la Dirección General de Servicios Aéreos, todas aquellas unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, En términos generales se término de la iniciativa de Ley de la Ley Orgánica de la Policía federal”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> BERGMAN Marcelo. Seguridad Pública y Estado de México, Ed. Fontamara, S. A de C. V. México 2007. p. 79.

<sup>46</sup> El texto de esta iniciativa puede ser consultada en: Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. México, Presidencia de la República, 2004 Iniciativa de Reforma Legal el 10 de mayo de 2007, disponible en: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?dseccion=107>

En congruencia con lo escrito anteriormente se apunta que derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 estableció dentro de sus objetivos estratégicos en materia de cuerpos policiales el que se desarrollará un cuerpo policial único en el ámbito del fuero federal, que tuviera una conducta ética, que reflejará una capacitación y que rinda cuentas dando la garantía de los derechos humanos a nivel nacional.

Mediante Diario Oficial de la Federación publicado con fecha del 12 de marzo del año 2007 se emite el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el cual señala en su artículo 6 que tanto la Secretaría de Seguridad Pública Federal como la Procuraduría Federal de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación, así como aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tengan como atribución alguna acción que se relacione con la Seguridad Pública, la instancia de coordinación de la policía federal, que será presidida por quien designe el Secretario.

En concatenación con lo descrito anteriormente se deriva que del artículo quinto transitorio del Reglamento mencionado con antelación estableció que el Secretario debería integrar la instancia de coordinación de la policía federal, dentro de los 30 días siguientes a su entrada en vigor.

De conformidad con esta instrucción federal con fecha 25 de abril del año 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la instancia de Coordinación de la policía federal. Esta Pretensión según el artículo primero, es instaurada entre la antes policía federal preventiva y la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, para alinear esfuerzos de la federación en el combate, a la investigación y prevención de los delitos, agregándose que las instituciones de otras dependencias federales que realicen actividades de carácter policial, se integrarán a esta Instancia de Coordinación con la gradualidad que garantice la continuidad de los servicios que tienen encomendados en términos de las disposiciones normativas que los rige.

## **CAPÍTULO IV**

### **DEFICIENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PUBLICA, LA POLICIA FEDERAL Y LA INOPERANCIA DEL MARCO JURIDICO QUE LAS REGULA**

## **DEFICIENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PUBLICA, LA POLICIA FEDERAL Y LA INOPERANCIA DEL MARCO JURIDICO QUE LAS REGULA**

Como ya ha quedado asentado en los capítulos anteriores de manera clara y precisa las conceptualizaciones de lo que es la seguridad pública, el orden, la figura del policía y de las instituciones, además de que ya se ha plasmado las diversas facultades o atribuciones que tienen las autoridades que desempeñan la labor de brindar protección y seguridad pública en las diversas instituciones que conforman nuestra Administración Pública Federal.

Ahora es menester, hacer notar las carencias que reflejan de manera muy clara las instituciones que se ocupan de la seguridad en México.

De igual forma se señalarán las carencias tanto de las autoridades como de los cuerpos policíacos que llevan a cabo la gran cantidad de acciones con el fin de preservar la seguridad pública a nivel nacional.

Todo esto evidentemente va concatenado con el marco jurídico que hoy en día sigue presentado una serie de lagunas impresionantes que en consecuencia generan un estado de derecho totalmente inseguro para la población, motivo por el cual es urgentemente necesario implementar una política segura que resuelva esta problemática que aqueja a la sociedad en general.

### **4.1 Deficiencias de la Instituciones que brindan seguridad pública en México**

Tenemos que el institucionalismo es un enfoque de las ciencias sociales que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones y la efectividad de su funcionamiento, por tanto, se refiere a sus capacidades de un gobierno para atender las diferentes, necesidades de su población. Desde este enfoque las instituciones son las normas, leyes, reglas, valores, conductas, tanto formales como informales, que regulan o pretenden incidir en el comportamiento de los individuos.

Las instituciones reducen las demandas que tienen los mexicanos por el hecho de que proporcionan una estructura en donde se atienden las necesidades de la vida diaria en el ser humano, la cuestión es que en las últimas décadas no han dado un resultado eficaz.

El objetivo central debería ser que las instituciones públicas sirviesen a los ciudadanos en particular, ya que las dependencias responsables de la seguridad pública necesitaban transformaciones penetrantes para desarrollar substancialmente su eficacia.

#### **4.1.1 Ante la carencia de Infraestructura**

Una de las primeras razones por las que las instituciones no pueden arrojar un resultado positivo en cuanto a la prestación de servicios que en materia de seguridad pública se refiere, es por el número considerable de habitantes que día con día demandan la prestación de servicios. Ejemplo de esto está visiblemente comprobado en todas las agencias de ministerio público que en sus tres ámbitos de competencia, no se dan abasto y un sin número de averiguaciones previas que se inician no tienen un resultado eficaz.

En el ejemplo que antecede, se refleja la falta de agencias investigadoras, que evidentemente cuenten con autoridades competentes y con una preparación que respalde la seguridad jurídica a la que tiene derecho todo individuo.

En base a esta problemática es como se ha venido presentando una carencia de infraestructura Institucional que no permite que se lleve a cabo la prestación de servicios de manera pronta y expedita, en consecuencia la ciudadanía manifiesta inconformidad en todo momento.

Cabe señalar que la falta de infraestructura va de la mano con la falta de presupuesto federal, ya que este aspecto económico es la base medular que atañe prácticamente todos los problemas de la Administración Pública Federal. Ya que si no hay recurso, en consecuencia no se pueden generar la creación de

mayor infraestructura que ayude al abastecimiento de las necesidades de la población.

La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre de las quejas que se reciben por parte de la ciudadanía, estableciendo una estructura estable que sea mas eficiente derivado de la interacción que se tiene con los servidores públicos que atienden dichas instituciones.

Es importante saber que “la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente, partiendo de acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento, pasando por leyes estatutarias, derecho, escritos y contratos entre individuos, las instituciones se encuentran evolucionando y por consiguiente están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance. El cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencias de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva “. <sup>47</sup>

Derivado del párrafo que antecede, queda clara la referencia de que los órganos institucionales van a manifestar cambios dependiendo del ordenamiento jurídico ya que en base a la norma consistente en una ley, reglamento, manual, lineamientos entre otros se plasman las atribuciones de todas las dependencias y entidades de gobierno.

El factor de norma jurídica juega un papel muy importante en la vida de las instituciones ya que estos documentos legales siendo el soporte jurídico de cómo tienen que funcionar estas entidades es lo primero que presenta muchas lagunas jurídico legales que habrá que subsanar para efecto de que se pueda lograr un mejor servicio para el público en general.

Finalmente se ve reflejada la ausencia de legalidad, honradez, lealtad,

---

<sup>47</sup> DOUGLASS C. North. Oo.cit., nota 25 p. 16-17  
Ídem. P. 17

imparcialidad y eficiencia que tenía como tarea implementar la comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción, toda vez que no cumple con su cometido de coordinar las acciones que se tenían implementadas para las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal. El resultado que siguen teniendo todas estas instituciones es de carencias ante las necesidades de la sociedad.

#### **4.1.2 Por la baja remuneración**

Como sabemos las instituciones son las encargadas de determinar y asignar los incentivos para que los agentes actúen y tomen decisiones con lo cual gran parte de los problemas asociados con la seguridad pública están referenciados en la calidad de incentivos que se tengan para determinadas acciones en un momento dado.

Derivado de lo anterior se desencadena otro factor importante que contribuye a que se refleje deficiencia en las instituciones de gobierno, este factor se refiere a la baja remuneración que perciben los servidores públicos, toda vez que como no hay un pago atractivo que motive la actividad que desempeñan, tienden a desempeñar su trabajo de una manera totalmente incorrecta.

En este actuar de servir por servir es donde se manifiesta la corrupción ya que al no contar con una ética jurídica, se aterriza en los actos ilícitos que generan entradas de dinero desleal, es en presencia de estos actos, donde no se cuenta con los principios que apunta nuestra ley suprema y en consecuencia se da una mala imagen de la institución.

Nuevamente aquí la cuestión económica, ya que año tras año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recorta cada vez más los ingresos a las dependencias y entidades de gobierno lo que hace que se mantengan en una austeridad que lejos de contribuir a un sistema positivo de ahorro lo único que ha traído como consecuencia es un mal servicio y desempeño en el servidor público.

#### **4.1.3 Debido a la desconfianza de la ciudadanía en las Instituciones**

Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales.

Para realizar cada una de estas tareas, las sociedades han diseñado y puesto en operación un conjunto de instituciones públicas con mandatos específicos, a través de las cuales el gobierno pretende satisfacer las necesidades sociales y regular el comportamiento de los individuos.

De esta manera el desempeño de las instituciones se analiza en términos de la coherencia entre los resultados respecto de los fines planteados, en la medida en que esta coherencia sea mayor o menor, se define la confianza que la sociedad tenga en ellas y por ende en la actuación del gobierno, siendo esta confianza fundamental para el proceso de desarrollo y la convivencia social.

El factor de corrupción que se vive hoy en México, además del incremento de la delincuencia organizada ha puesto en un panorama aterrador a toda la sociedad mexicana que lo único que ha generado es una actitud muy negativa en contra de nuestros gobernantes.

El problema de esta desconfianza radica en que precisamente por no contar con un resultado apegado a derecho es que hay una molestia impresionante en el mexicano.

#### **4.2 Disfuncionalidades de la Secretaría de la Función Pública**

La Secretaría de la Función Pública teniendo como tarea principal llevar a cabo la vigilancia correcta y constante en todas las dependencias y entidades que conforman a la Administración Pública Federal, para efecto de constatar que se esté llevando a cabo de manera transparente y eficaz todas las funciones que le compete a cada una de las secretarías en el ámbito de su competencia.

La realidad es que se presenta una falta de apreciación por parte de la Secretaría de la Función pública, toda vez que si su objetivo contempla detectar los problemas que se reflejan en los diversos órganos institucionales, no los está reportando o simplemente no se percata de las carencias que estos manifiestan.

Por ello es que se presenta una disfuncionalidad en esta Secretaría ya que no está cumpliendo con los objetivos que se establecen dentro de las atribuciones que le corresponden.

No es posible que este órgano no se percate de las demandas de la ciudadanía, si es el primero en implementar infinidad de programas precisamente derivadas por parte del órgano que atiende las inconformidades de la ciudadanía no se esté dando cuenta que no se está cumpliendo con los objetivos en las diferentes instituciones que desempeñan lo relacionado con la seguridad pública que es el tema que nos ocupa.

#### **4.2.1 La coparticipación de la junta de gobierno**

Derivado de lo anterior, es menester hacer notar la figura de la Junta de Gobierno que funge como una autoridad máxima en las dependencias y entidades de gobierno, ya que todo lo que se refiere a la administración de la entidad deberá ser sometida a este órgano para efecto de poder contar en un momento dado con la aprobación de cualquier petición que se lleve a cabo.

Así pues y retomando esta figura de Junta de gobierno, es importante hacer notar que la Secretaría de la Función Pública forma parte integral de esta Junta de Gobierno por lo que también es motivo real y fehaciente de que formando parte de esta Junta y automáticamente teniendo de su conocimiento las necesidades, carencias o cualquier insuficiencia con la que cuente alguna dependencia o entidad en concreto, no ejecute un plan para resolver la problemática.

Esta es una prueba más de que pesar de que cuenta con información necesaria para saberse por enterada no aplica las medidas necesarias por que

este problema se remedie y que la marcha de la operatividad de todo el sector gobierno presente mejores resultados.

### **4.3 Disfuncionalidades de la policía federal**

Dentro de la gran variedad de temas que sobresalen y una de las preocupaciones más importantes y actuales en México es lo concerniente a la grave problemática que enfrenta el sistema de justicia penal y la seguridad pública en México. Esta problemática estriba en la falta de conocimiento precisamente de la normativa legal por parte de las autoridades que tienen la obligación de aplicarla.

En este contexto, una de las instituciones más importantes, es la fuerza de seguridad encargada de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos y sometida a las órdenes de las autoridades políticas, es la policía.

Actualmente, a pesar de la existencia de más de mil corporaciones de policía en todo nuestro país, incluidas las federales, estatales y municipales, la falta de coordinación y unidad de mando por parte de las autoridades policiales, así como los bajos salarios, requisitos de ingreso que han sido totalmente insuficientes, procedimientos de reclutamiento y selección en donde se manifiesta una corrupción impresionante, hacen que la sociedad no pueda tener confianza en la efectividad de la actuación policíaca.

Derivado de todos estos factores es que simultáneamente, la delincuencia encuentre espacios sociales propicios para accionar en contra de la sociedad.

Aunque entre las más de 1,600 corporaciones de policía que funcionan en el país sin duda existen numerosos oficiales entregados al deber de servir y proteger a la ciudadanía, la eficacia de la policía se ha visto ahondada por la corrupción, la insuficiente preparación de sus integrantes, la infiltración y la amenaza de la delincuencia organizada, así como por la dispersión de esfuerzos y los recursos limitados de que disponen las corporaciones para cumplir su

importante labor. La policía federal está encargada de prevenir la comisión de delitos en las zonas fronterizas, las aduanas, recintos fiscales, centros de supervisión y control migratorio, carreteras federales, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

Es evidente el amplio territorio jurisdiccional en donde la policía federal tiene atribuciones y obligaciones para llevar a cabo, lamentablemente por la falta de resultados contundentes y el fenómeno de la corrupción han arrojado como saldo la desconfianza y el descrédito ciudadano tanto en los policías, ministerios públicos peritos y autoridades del sistema de justicia penal.

#### **4.4 Plan nacional en su aplicación al estado de derecho ante la seguridad**

El C. Presidente de nuestro país, Felipe Calderón, ha propuesto dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 en el “eje 1 denominado Estado de Derecho y seguridad”.<sup>48</sup> En el punto 1.12 correspondiente a cuerpos policíacos, establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.

En principio podría parecer buena la propuesta del Poder Ejecutivo Federal de crear un mando único, ya que esta medida otorgaría al menos a nivel del papel o teórico una coordinación central de todas las policías del país, con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia.

Sin embargo debemos tomar en cuenta que en tanto que las dos terceras partes de la población del país habitan en zonas urbanas, derivado del intenso proceso de urbanización, aproximadamente un 30% se concentra en las zonas metropolitanas de México y tal vez un 20% de la población se encuentra dispersa en localidades muy lejanas con una población de menos de mil habitantes. Se

---

<sup>48</sup> Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007 – 2012.

puede establecer que en materia policial el centralismo de la federación ha representado serios obstáculos al desarrollo de los estados, el caso ha sido más crítico para los municipios con recursos hacendarios raquíuticos, es decir, muy escasos, fuerte dependencia de los gobiernos federal y estatal y una escasez diaria de tecnología y recursos humanos capacitados.

Por ello, el municipio ha funcionado bajo la vigilancia estricta del orden estatal en consecuencia, ha terminado por funcionar como un instrumento de control político, más que como instancia local de gobierno democrático y participación de la comunidad. El centralismo ha despojado al Municipio de capacidad y recursos para desarrollarse en su ámbito territorial y poblacional.

Se debe de tomar en cuenta que la policía es la que se relaciona diariamente con los problemas de la calle y a través de su labor de brindar protección mantiene el contacto directo con el ciudadano.

Por lo tanto, antes que activar un mando único policial, se debe de dotar de lo necesario a los cuerpos policiales municipales, ya que del total de localidades que conforman los municipios del país, sólo unos cuantos, sobre todo los urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con las facultades concurrentes que el artículo 73 constitucional les otorga y el papel que el artículo 115 de la misma les reconoce.

Observamos que para el gobierno está claro que el fortalecimiento de la policía y de la procuración de justicia incluso mediante su militarización, es el camino para contener el delito, la violencia y el temor. Sin embargo, las autoridades no muestran información consistente y rigurosa que valide nuestro esquema convencional de policía, el cual presenta características que lo sitúan en el denominado modelo burocrático, cuya capacidad real ha sido cuestionada en otras amplitudes desde hace ya varios años.

Por lo anterior vemos hoy día que la separación entre ejército y policía no se ha llegado a concretar. Así en el contexto sociopolítico en el que actúan los cuerpos policiales principalmente federales de México muchas veces representa

un pasado agitado y oscuro, especialmente teniendo en cuenta que quienes formaron y forman parte de la autoridad pública muchas veces cuentan con negros antecedentes y responden a intereses copulares.

Esto arroja otro problema que se ha ido acrecentando y es el factor de la política, los partidos políticos cada vez se van haciendo más fuertes, son los que primero prometen mejores calidades de vida con el objetivo de incorporar a gente a su partido y una vez que están en el poder olvidan por completo todas aquellas promesas que hicieron en campaña.

Esta es otra de las situaciones por las que la desconfianza del mexicano cada vez se hace más grande debido a que los diversos partidos que existen en la actualidad lejos de ayudar al pueblo mexicano solo lo hacen caer en el engaño y se siguen enriqueciendo ilegítimamente solo los que conforman ese cuerpo político, prueba de ello es el abstencionismo reflejado por la ciudadanía en los diversos procesos electorales

Retomando lo referente a la policía mexicana ésta debe desterrar todo tipo de tendencia a la militarización y alejar del ente policial la manipulación gubernamental en lo que tiene que ver con las labores de espionaje, inteligencia o represión que puedan nacer del gobierno que en su momento esté en el poder.

El servicio policial debe de ser esencialmente civil, no militar, expresándose en labores de la educación, la prevención, la información y la protección de todos los ciudadanos.

La concepción policial hasta hoy en nuestros días para muchos de los que gobiernan actualmente sigue siendo una actividad repetitiva y han dejado de darle importancia que se necesita ya que la encaminan en una actividad con poca jerarquía.

Esto es símbolo de la falta de cultura que no se tiene por falta de preparación, ya que a estas alturas no puede ser posible que se tenga esta visión por parte de nuestras autoridades, esta visión hace que evidentemente se genere

un descontento por parte de la figura policial y se genera un bajo rendimiento o la falta de interés por este tipo de acciones.

En comparación de modelos para avanzar hacia propuestas más desarrolladas. Mucho menos lo hacen con respecto a la experiencia extranjera.

Sucede con un número indeterminado de decisiones que forman parte de una cultura policial cuyas motivaciones y expresiones concretas siguen sin ser develadas por la investigación.

La Policía tiene que enfrentar el fenómeno de la delincuencia reelaborando sus postulados institucionales y sus mecanismos de acción.

Debe entender que el monopolio de la fuerza física y de las armas que ejerce dentro del Estado no puede usarse contra la sociedad y los ciudadanos, sino para preservarnos y protegernos, desarrollando un claro perfil apolítico, profesional, técnico y altamente eficiente integrado a la comunidad.

Por otro lado, desde la óptica particular, antes de establecer un mando único policial, se debe de atacar la corrupción existente y enclavada en los distintos mandos operativos, se debe tomar en cuenta la capacitación y remuneración que reciben los policías, la cual es ineficaz e insuficiente.

Esta es una de las razones primordiales por las que se produce la corrupción, ya que por la escasez económica que tienen estos funcionarios es que se basan de esta reprochable acción para incrementar sus recursos y así poder atender sus propias necesidades.

Esta carencia se manifiesta de varias maneras en el ámbito de la seguridad, deficiente equipamiento tecnológico, remuneración extremadamente baja y falta de personal, por esta situación es que es sumamente importante que se cuente con una estructura orgánica viable y acorde a que se pueda atender las necesidades tanto a nivel institución y en consecuencia a la población.

En efecto, gran parte del personal policial teniendo en cuenta los salarios miserables que reciben, deben realizar otras tareas para poder sobrevivir, algunas en la actividad privada y otras en servicios adicionales.

Claro está que esto último en el mejor de los casos, la realidad en México es que un porcentaje muy elevado de elementos policiales aterrizan en ser corruptos.

Por lo anteriormente expuesto, estamos en la urgente necesidad de que se modernicen estos cuerpos de policía, dotándolos de tecnología, con una excelente formación y carreras profesionales con las que se respalde una impartición de justicia pronta y expedita, a la vez que de recursos logísticos, adecuada infraestructura y salarios dignos.

Está claro que la policía debe integrarse con las organizaciones de la comunidad en general para lograr la prevención y para superar la desconfianza que la sociedad mexicana tiene hoy en día y que sigue evolucionando respecto de todas las instituciones que salvaguardan la seguridad para el ciudadano mexicano.

#### **4.5 Factores que inciden ante la ineficiencia en el sistema de educación y formación policial**

Dentro de los acontecimientos más relevantes que han contribuido a que los cuerpos policíacos generen resultados de desagrado para la sociedad en general se expresan los siguientes:

- No se cuenta con entendimiento y equilibrio, toda vez que no tiene el conocimiento necesarios que los hagan desenvolverse de manera propia y adecuada.
- Es necesario lograr que las policías adquieran el aparato conceptual básico para ser capaces de entender el conflicto entre diversas demandas legítimas orden y libertad y equilibrar en su mente las diversas expectativas y demandas que la sociedad tiene hacia ellos.

- Fortalecimiento permanente de valores y habilidades.
- El proceso de educación y entrenamiento formal no ocurre de manera aislada, es en realidad una pequeña parte de la experiencia del policía y siempre está confrontada por el poder de la socialización informal, contenida en la cultura policial.
- Por ello debe ponerse en práctica un ciclo permanente de fortalecimiento de valores y habilidades.
- Coherencia entre los objetivos de la formación y el ejercicio de la función.
- Para que el policía acepte los valores de la formación y actúe en la manera como se le formó, es necesario un proceso de supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, estímulos y sanciones
- Correspondencia entre la formación y las rutinas laborales reales.
- La formación debe ser realista, tradicionalmente la formación de la policía ha representado los aspectos relacionados con el mantenimiento del orden y de servicio a la sociedad y sobre representado las actividades contra la delincuencia. Ello ha descuidado la complejidad específica de la actuación policial en la calle, que cinco de las seis acciones comunes consisten enteramente en hablar y escuchar: entrevistar, interrogar, amenazar, dar información y dar seguridad o tranquilidad. Una formación realista requiere el análisis sistemático de las cargas y rutinas normales de los policías, una vez que estos salen a la calle.
- Integración del aprendizaje conceptual y práctico, y vinculación entre ellos mediante el aprendizaje participativo.
- La formación debe ser integrada, lo que significa la necesidad de realizar dos procesos simultáneos: subrayar las nociones generales y abstractas de la función policial y estar orientada hacia temas prácticos del trabajo policial. Enseñanza conceptual y entrenamiento práctico deben ir de la mano.

Es importante destacar que a menos que el mundo de trabajo policial, tal y como es visto con los ojos de los propios policías, sea tomado en cuenta, la educación y entrenamiento policiales no podrán crear la interiorización y el significado que los conducirá a actuar de la manera como se espera que lo hagan.

#### **4.5.1 Algunos casos en los que se presenta la inoperancia del marco jurídico legal de los diversos cuerpos de seguridad pública**

En este apartado, nos concentraremos en aquellos abusos policiales más preocupantes o más frecuentes con relación a la integridad física y libertad de las personas.

Desde maltratos físicos leves hasta distintos casos de tortura en el primer supuesto, que ambos elementos no son independientes y una detención arbitraria favorecerá, ó se deberá a la comisión de otros abusos pero a su vez, también existen otros elementos concurrentes a las situaciones de abuso policial que las moldean o las propician y que no aparecen inciertamente.

Del tipo de función de cada cuerpo policial dependerán los tipos de abuso prevalecientes, o si bien el abuso puede ser el mismo, la ocasión o la dinámica de la situación que lo generó tendrán sus particularidades. Los factores involucrados en las prácticas de la policía son individuales, organizacionales y sociales.

En el factor individual se da una variación de las características sexo, edad, nivel educativo, identidad racial, grado de perjuicio entre los policías de que incide mayormente en respuestas diferentes a situaciones similares, por lo que compete al factor organizacional se caracteriza de incentivos y sanciones y la subcultura de trabajo policial, determina que la conducta abusiva sea empleada, el foco en los aspectos de la organización policial afectan el comportamiento de la policía en las calles, sosteniendo que las exigencias situacionales como el aspecto, el género o el comportamiento y reacción de los sospechosos, determinan los mencionados eventos.

El énfasis aquí es puesto en la dinámica social de las situaciones de encuentro policía-ciudadano. Por último y por lo que respecta al factor social, puede también mostrar una vertiente más estructural y más situacional, es decir, considerar aquellas características sociales o económicas de la población sobre los que la policía opera y puede incidir en la comisión de casos de abuso.

Es importante señalar que este tipo de abusos pareciera jamás acabar, en virtud de que las estructuras y el funcionamiento de las instancias de control y rendición de cuentas internas parecen ocupar un lugar central, las áreas internas de control y sanción de las propias organizaciones, o de las otras instancias judiciales de las que pueda depender la labor policial, debe poder funcionar en su diseño y operatividad con autonomía y eficacia.

Uno de los motivos que con frecuencia es señalado para que los mecanismos de control interno de los cuerpos policiales fracasen es el conocimiento de las conductas abusivas no involucran solamente a los policías de rangos inferiores sino que se extiende a otros niveles de la estructura jerárquica o a otras instituciones de la procuración de justicia, es decir, que el abuso policial se vuelve una resultante de todo el funcionamiento organizacional.

Como muchas de las características anteriormente expuestas, se han presentado en el caso de organizaciones policiales en México y también como la interacción entre dichos atributos han generado otros problemas en el tema que nos ocupa, para el caso mexicano ha sido analizado cómo las normativas de los Códigos del Procedimiento Penal, y los cambios que han experimentado han favorecido o atenuado comportamientos abusivos por parte de las Policías Judiciales.

Mientras que retirar un peso el peso probatorio de la confesión ante la policía ha sido retirar un incentivo a la tortura, la flexibilización de la situación que puede considerarse como formas de fragancia delictiva posiblemente permitan el incremento de privaciones de libertad arbitrarias o ilegales.

En este sentido, para cada cuerpo policial y de acuerdo a sus funciones deben analizarse los marcos normativos principalmente con relación al uso de la fuerza, si es que lo determinan, y a los procedimientos relacionados con detenciones.

Con relación al nivel de capacitación y al profesionalismo, su carencia sistemática ha sido uno de los rasgos que más se ha remarcado.

La falta de formación de sus miembros, el desconocimiento de la normatividad y de técnicas modernas de trabajo muy posiblemente haya estructurado prácticas normales de trabajo ignorantes de la legalidad y frecuentemente abusivas.

La sedimentación histórica de estas prácticas, los incentivos del marco legal ya señalados y la falta flagrante de controles de todo tipo han hecho de los cuerpos policiales con altos niveles de autonomía.

Pero la otra cara más preocupante de dicha característica es el sistema de impunidad que se ha podido desarrollar a su interior.

Un indicador claro es que muy raramente se han activado los mecanismos de control y se ha llegado a sancionar efectivamente a miembros de los cuerpos por la comisión de abusos como la tortura, otro es que solo se culminen investigaciones de abusos y se sancionen a los policías responsables en los casos donde ha habido fuertes presiones por parte de organizaciones no gubernamentales o de las Comisiones de Derechos Humanos.

Todo indica que los mecanismos de control internos de los propios cuerpos, ya sea por errores de diseño institucional o por prácticas informales que desvirtúan su funcionamiento, no responden a los objetivos que se espera en los mismos.

En este sentido por ejemplo, la posibilidad de falseamiento de los cuerpos policíacos es muy alta.

Lamentablemente el sistema de impunidad no sólo protege a conductas ilegales que se desarrollaran en el cumplimiento de los objetivos formalmente esperados.

Las organizaciones policiales en México han desarrollado a la par estructuras de corrupción delictiva que también abarcan buena parte del sistema jerárquico.

Particularmente la policía preventiva, es el sistema de corrupción más común es el consistente en el pago de cuotas de los cargos inferiores a sus jefes, cuotas que logran conseguir solo por el intermedio del recurso pedir la mordida a un importante grupo de ciudadanos.

Tanto en la policía judicial como en la preventiva el desarrollo de sus funciones así como las estructuras de corrupción han favorecido la conexión de sus miembros con un sin número de colaboradores, que forman parte de redes personalizadas que vuelven difusas las fronteras entre la organización y la sociedad, entre lo público y lo privado y de esta forma abren la puerta a que la fuerza pública pueda ser utilizada por intereses privados.

El abuso policial se caracteriza por las violaciones a la integridad física y a la libertad de las personas por parte de funcionarios de las policías pertenecientes a esas Instituciones.

La tortura, como el abuso policial, implica el uso de distintas formas de coerción física que causan un gran dolor y daños con las finalidades de extraer una confesión o autoinculpación, información acerca de un delito o de otras personas.

#### **4.6 La excesiva regulación de la seguridad pública**

Los problemas en materia de seguridad pública derivan de fallas de origen en la legislación, de la falta de instrumentación de la ley y deja de lado la multifactorialidad de fuentes de la inseguridad, como podría ser la asociación delictuosa de los distintos actores dentro de las instituciones policiales. Por lo mismo, la legislación propuesta carece de una enumeración y definición de las condiciones institucionales que garantizarían el que ya no tuviera lugar esa corrupción.

La legislación, en opinión de varios expertos, parte del supuesto de que son los elementos de la policía los que se corrompen, sin analizar sus causas, un elemento grave que se refleja hoy en día es la falta de capacitación, el no

prepararse conlleva a una mentalidad mediocre que se ve plasmada en todas las autoridades, cuerpos policíacos y evidentemente esto es lo que reflejan las instituciones en donde se desempeñan actividades de seguridad pública.

Por lo que es un elemento esencial reforzar la capacitación para atemperar el mal funcionamiento de las instituciones reflejado hoy en día. Finalmente, un elemento que fue analizado reiteradamente y con gran preocupación, es el relativo a la ausencia de un sistema de incentivos que deberían estar regulados por un ordenamiento jurídico razonable y acorde a las funciones de todas las fuerzas policíacas de seguridad pública.

Así, en el aspecto formal está presente la preocupación la ausencia constitucional de un sistema de incentivos para sustentar un Servicio de Carrera Profesional real, así también como un mecanismo interno de control de los cuerpos policiales.

En otras palabras, que se privilegien los mecanismos que se lleguen a implementar.

En la medida en que existan reglas claras, asociadas a un sistema de sanciones y recompensas en función del desempeño y su aplicación se regulan y limitan las tendencias a realizar conductas alejadas de la norma y se reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones, dado que se tienen las certezas de las consecuencias de no actuar las reglas jurídicas preestablecidas.

#### **4.6.1 El desconocimiento de los ordenamientos que rigen la seguridad pública por parte de los servidores públicos**

Una de los acontecimientos que vivimos dentro de nuestra legislación mexicana es que se siguen creando una cantidad impresionante de leyes, reglamentos, lineamientos, manuales, acuerdos, programas entre otro tipo de disposiciones jurídicas, con la finalidad de que se apeguen a derecho todos los órganos constitucionales de la nación.

Este gran cúmulo de ordenamiento jurídico hace que los servidores públicos cada vez sean mas ineficaces, toda vez que carecen del conocimiento de la ley y en consecuencia la aportación que hacen en la realización de sus funciones es totalmente desleal y por ello han generado tanta desconfianza en la población mexicana ya que no actúan conforme a derecho y prefieren entrar en el área de la corrupción.

Toda la normatividad con la que se cuenta hoy en día en las diversas áreas que contribuyen a la seguridad pública, es en demasía y hasta cierto punto repetitiva, la solución radica en que no hay ninguna necesidad de que se sigan publicando mediante el Diario Oficial de la Federación tanto ordenamiento jurídico, lo único que se tendría que hacer es una correcta aplicación del derecho normativo existente.

Es crucial advertir que la vigencia de las leyes es absolutamente necesaria, independientemente de que en determinados casos requieran ser modificadas.

De esta primera obligación del Gobierno parte la vigencia, en sí misma, del Estado de Derecho como un todo. Cumplida esta condición, podrá plantearse la reforma a la ley de acuerdo con los términos que planteen los ciudadanos y los actores políticos en general, o lo que dicte el interés superior de la nación dentro del marco de la división de poderes.

La sociedad quiere un México en el que haya leyes modernas, suficientes, claras y sencillas que normen de manera efectiva todos los ámbitos de la vida nacional, quieren que la ley se cumpla y se haga cumplir. En suma, la sociedad exige un Estado democrático de derecho, con una sólida cultura de la legalidad, con certeza jurídica y seguridad para todos.

La policía como organización depende de un conjunto de normas que le permiten realizar ciertas actividades dentro del marco jurídico de nuestro sistema en el que la Administración Pública le confiere, así realiza actos de orden penal y administrativo, que pueden ser actos individuales o colectivos, que pueden afectar la libertad de los particulares.

## **4.7 Elementos para poder mantener la seguridad pública**

Como ya se ha referido en el desarrollo de esta investigación la seguridad pública como responsabilidad del Ejecutivo del Estado y de los municipios, debe de ser vista como un factor indispensable en la estabilidad política y social del país.

Debemos generar en la ciudadanía la percepción de que se vive libre de riesgos, de igual manera el comprender que no se persigue el delito sino que se previene, por medio de la educación y de una nueva cultura cívica de la seguridad pública.

Para lograrlo se debe contar con información e inteligencia policíaca que permita a las áreas de responsabilidad en materia de seguridad pública la toma decisiones eficientes y oportunas que disminuyan de manera importante los índices delictivos de la entidad con el uso eficiente de tecnologías de punta, la coordinación con instituciones de los tres niveles de gobierno, la participación de los ciudadanos y la calidad de los servicios de seguridad.

La función de Seguridad Pública está perfectamente claro que está a cargo de los cuerpos policíacos en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las autoridades como son el Ministerio Público, las unidades ó instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, y las diversas personalidades que tengan como fin preservar la seguridad aplicando el derecho.

### **4.7.1 Los beneficios que genera la seguridad en los diversos sectores de la economía**

El turismo en México es una fuente importante y por ello es que se debe atender de manera muy especial la seguridad para el turismo, ejemplo de ello lo tenemos en el caso del Estado de Quintana Roo, cuya principal actividad económica es el turismo nacional e internacional y con un tejido social integrado con migración de otros estados y países, es clara la importancia de incrementar los esfuerzos conjuntos de los tres ordenes de gobierno para asegurar que los

lugares turísticos del país continúen siendo atractivos, recordando que la seguridad pública en la actualidad debe de ser entendida como una inversión social.

El Estado de Derecho y la seguridad son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del fruto de su esfuerzo y se genere además un ambiente propicio para la inversión.

Una mayor competitividad de la economía nacional también contribuirá al incremento de la inversión y a una mayor creación de empleos que permitan a los individuos elevar sus niveles de bienestar económico. El reto de los mexicanos no es otro que el de modernizar la vida de la nación en todas sus áreas para construir un país próspero, justo y plenamente democrático.

Se trata de lograr la seguridad de todos los mexicanos y de su patrimonio; de abrir paso a una sociedad que, en absoluta libertad, deje atrás cualquier complejo o prejuicio y entierre de una buena vez la confrontación y la recriminación entre conciudadanos.

De igual forma es importante superar de forma definitiva los obstáculos para crear más oportunidades de formación educativa, así como más y mejores empleos. Se trata de crear en el país las oportunidades para que el talento de un número cada vez mayor de mexicanos florezca en nuestra sociedad y alcance el máximo de su realización.

#### **4.7.2 La capacitación permanente y constante de los cuerpos policíacos**

Es menester precisar las características mínimas con las que debe contar un ciudadano que quiera pertenecer como elemento de algún cuerpo policial.

Por lo que se debería contemplar por lo menos con las evaluaciones que permitirá medir las capacidades de nuestros policías, establecer niveles de confianza a través de exámenes psicométricos, de habilidades, toxicológicos, niveles de educación, polígrafos para medir confianza y cotejo de capacidades,

así como establecer los equipos con los que cuentan y las instalaciones en las que trabajan.

La organización de la policía se debe fundar en una ciencia que se encarga de su estructuración, organización y funcionamiento, es un conjunto de métodos. El estudio del funcionamiento de la policía no solamente comprende su ubicación como un órgano más de la administración pública, sino sus límites dentro de la esfera de poder del Estado, es decir sus reglamentos y leyes bajo las cuales ésta debe actuar.

Por lo tanto un elemento fundamental es que el elemento de cualquier cuerpo policiaco conozca de las leyes que lo rigen. En nuestro país la eficacia de los ministerios públicos, cuerpos policíacos, y tribunales para sancionar el delito ha sido muy limitada en especial a partir de los años noventa con el gobierno del expresidentes Lic. Carlos Salinas de Gortari.

En el fondo la inseguridad radica en la impunidad de quienes laboran en las diversas Instituciones dedicadas a mantener el orden público, debiendo cumplir y hacer cumplir la ley, protegen y alienta a la delincuencia.

Derivado de lo anterior es importante que la función del Gobierno deba ser ejemplar para la ciudadanía. Si éste se compromete claramente con el cumplimiento de la ley, entonces se generarán los incentivos correctos para que los ciudadanos ordenen su convivencia.

De tal suerte, ha de generarse un círculo virtuoso entre vigencia cabal de la ley y una convivencia social ordenada, pacífica y propia para el desarrollo de la participación social y política. Sólo en un orden social de tales características es que la libertad y la responsabilidad de todos se encontrarán cada vez más vinculadas, apoyándose la una en la otra.

De esta forma es que se respetará la integridad física y el patrimonio de las familias, así como el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales.

En correspondencia con lo anterior, la ciudadanía sabe y confía en un marco legal que es respaldado por instituciones imparciales y sólidas.

#### **4.8 Panorama actual de la seguridad pública en el país**

La inseguridad aparece constantemente entre los principales problemas del continente americano según distintas encuestas hechas a lo largo de los últimos años. La preocupación por la inseguridad en el continente sólo es equiparable a la preocupación por la economía.

Esta opinión trasciende clases sociales y niveles educativos; para todos los grupos se percibe que el problema va en aumento sin que la respuesta institucional logre controlarlo. Son varios los factores que han provocado este incremento de la inseguridad en México, entre las principales se pueden destacar:

- El deterioro de las condiciones de vida, específicamente la creciente desigualdad entre las poblaciones más ricas y las más pobres del continente.
- El fin de los conflictos armados en la región que dejaron patrones culturales tolerantes a la violencia, así como la disponibilidad de armas.
- Patrones sociales de consumo de alcohol y drogas, relacionados sobre todo con la comisión de delitos violentos.

El incremento en la criminalidad no es la única razón por la que la seguridad pública ha sido foco de atención en nuestro país. Durante las transiciones a la democracia del fin del siglo XX, la reforma del aparato de seguridad se convirtió en un tema prioritario para los procesos de democratización. Garantizar el control civil del aparato de seguridad y alejarlo de las prácticas autoritarias y arbitrarias del pasado se volvieron metas inmediatas de los gobiernos democráticos emergentes.

Un ejemplo de ello es el cambio de nomenclatura ya que actualmente en muchos países latinoamericanos se habla de seguridad ciudadana en vez de seguridad pública.

Esto evidencia la democratización de este concepto y la esperanza de mayor participación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas de seguridad.

En México, la seguridad y el control de las instituciones responsables de ella no han sido un tema central de discusión del proceso de transición, por la naturaleza civil del régimen mexicano.

El cúmulo de delitos más acciionales son el incremento percibido en robo de autos, asaltos a transeúntes, robo en transporte público y la ola de secuestros. Ante la presión pública, el gobierno federal y sus contrapartes locales empezaron a experimentar con un sin número de estrategias desde el aumento en las penas para algunos de los delitos, hasta la participación de las fuerzas armadas en las tareas de entrenamiento, vigilancia y disminución del delito.

Aún con estos esfuerzos es evidente que falta mucho por hacer, ya que en México el debate sobre la seguridad pública se encuentra en una fase muy avanzada, los delincuentes hoy en día cuentan con una tecnología que los han hecho avanzar de una manera impresionante.

Las corporaciones policiales mexicanas siguen siendo instituciones que no gozan de la confianza pública. Esto se puede observar en las encuestas sobre valores de los mexicanos, en las cuales la policía sigue siendo una de las instituciones que más desconfianza despierta.

Esta desconfianza afecta de forma directa el trabajo de la policía pues si no hay confianza la cooperación por parte de los ciudadanos es mínima y por ende, hay un bajo nivel de denuncia de delitos y no es posible tener una idea real de la dimensión del problema.

Las consecuencias de la inseguridad van más allá de la erosión del estado de derecho, ya que también conllevan pérdidas económicas y sociales por los daños incurridos por el acto delictivo

Otros costos económicos de la inseguridad son, por ejemplo, el gasto en que incurren las personas para protegerse, desde un bastón para su coche, o un sistema de seguridad para sus casas, hasta el empleo de un equipo de seguridad personal.

Entre las consecuencias económicas es necesario también incluir las pérdidas que ocurren en horas hombre por el estrés o recuperación de una víctima después de haber sufrido un delito, así como el tiempo que se invierte en denunciar y ratificar una denuncia.

Asimismo existe un costo por introducir medidas preventivas dentro de las rutinas diarias de cada ciudadano (por ejemplo elegir vías más congestionadas pero más seguras).

La inseguridad también conlleva problemas de salud, sobre todo cuando se trata de delitos violentos pues el resultado incluye lesiones y en casos extremos, defunciones.

El presente estudio se inserta dentro del interés creciente por los problemas de seguridad pública en México. Tiene como objetivo establecer un diagnóstico acerca de la situación nacional en materia de seguridad pública, apuntando primordialmente a las instituciones que son las que tienen encomendada esta tarea principal, evidentemente se hacen notar mediante las autoridades que las representan.

También es importante hacer notar que este estudio se llevo a cabo mediante la normatividad mas reciente que regula la seguridad publica y a nivel nacional, el análisis de las capacidades que tienen las instituciones mexicanas para enfrentar una criminalidad más sofisticada que conoce las debilidades del sistema.

Ante todo responde a la preocupación de que, dentro de esta problemática de debate sobre políticas de seguridad pública, los derechos humanos, la justicia y el respeto al estado de derecho puedan quedar hechos a un lado.

Son muchos los problemas que enfrenta el sistema de seguridad pública mexicano, pero sin duda el mayor, prescindiendo de los problemas en la legislación, es la virtual inexistencia del estado de derecho, ya que en automático las lagunas de la ley son las que se reflejan en las instituciones que llevan a cabo actividades encaminadas a la impartición de justicia y seguridad pública en nuestro país.

#### **4.9 Propuestas para la obtención de una seguridad pública segura a nivel nacional.**

Ante la problemática referida en el presente trabajo de investigación, las diversas propuestas que se expresan radican primordialmente en que se genere mayor preparación para todos los servidores públicos en general, nuestras autoridades deben realizar sus resoluciones apegadas a derecho para que se respete los derechos del ciudadano garantizando la certeza jurídica y la correcta aplicación de la ley, solo así se dará a notar la seguridad jurídica de los individuos.

Que se modernice todo el marco normativo teniendo como objetivo primordial que la justicia sea pronta y eficaz, de igual forma deberán actualizarse los sistemas de justicia penal en México.

Es extremadamente necesario fomentar la cultura de la legalidad en nuestro país, tomar medidas más drásticas que ayuden a combatir la impunidad y así estar en posibilidad de disminuir los niveles de incidencia en nuestro país.

Esto se logrará estableciendo mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características delictivas y que se asegure una disponibilidad de información confiable y oportuna.

Hacer todo lo que esté al alcance del gobierno para poder recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia de la sociedad, esto enfrentando de manera eficaz al narcotráfico y a la delincuencia organizada.

Puntualizar y generalizar la confianza en los habitantes respecto a las instituciones públicas que se dedican a impartir seguridad pública, procuración e impartición de justicia, esto implica dar cumplimiento al programa de cultura institucional y que se siga con las tareas ya encaminadas para poder llegar al objetivo primordial que es limpiar la imagen de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

El Estado deberá salvaguardar la seguridad en las fronteras, dar garantía de una eficaz seguridad nacional preservando la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés y un punto muy importante es que se fortalezca la cooperación internacional para que se pueda contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

Fomentar mejores condiciones de vida para que se obtenga un óptimo desarrollo y eso solo se logrará con mejores remuneraciones en todos los sectores laborales, ya que derivada de esta situación se frenarán las conductas delictivas toda vez que si se cuenta con lo necesario para atender las necesidades personales disminuirá la conducta antisocial del robo.

Que las autoridades correspondientes a la protección de derechos humanos aseguren el respeto y al mismo tiempo pugnar por su defensa.

Que se mantenga una lucha constante con el objetivo de contar con cuerpos policíacos que se conduzcan éticamente, que estén capacitados que mantengan una clara rendición de cuentas y que garanticen los derechos humanos. Esto se lograra indudablemente con la participación ciudadana en la prevención y combate a la corrupción.

Que prevalezca la transparencia como criterio en la gestión pública y como factor de cambio en la sociedad y que su involucramiento de la sociedad sea esencial en la construcción de una cultura de integridad y transparencia.

Que el combate a la corrupción se realice a partir de un enfoque integral, el combate a la impunidad debe estar centrado en el apego irrestricto a la legalidad.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** Se dan a conocer los primeros documentos que contemplan las reglas mediante las cuales deben conducirse los primeros poblados que existieron, acatando así las disposiciones que desde esos inicios fueron generando las autoridades y que poco a poco han ido evolucionando. Desde esos años se hace notar que dependiendo del contenido eficaz que contemple una norma jurídica, es el resultado que reflejaran los habitantes que se rigen por esa normatividad, así en conjunto con la correcta aplicación es como se puede lograr una vida que contemple armonía para el ciudadano.

**Segunda.-** Los indicios de la función policial emanan en los tiempos antiguos en donde la actividad que comienzan a desempeñar las personas que fungían como policías fue precisamente la vigilancia de la propiedad y la integridad física de los individuos, incorporando mediante el orden una vida con tranquilidad y paz pública.

**Tercera.-** El que se haya originado un primer instituto que tuvo como tarea fundamental llevar a cabo la capacitación y profesionalización de los ciudadanos que se dedicaban a la labor policiaca, trae consigo un esquema amplio y evolutivo para que todos los países en vías de desarrollo cuenten con autoridades policiales que con el respaldo del conocimiento puedan brindar una protección y seguridad pública de manera eficiente.

**Cuarta.-** Derivado de los constantes cambios en materia política, económica y social que se manifiestan día con día en nuestro país, es de real importancia advertir que la vigencia de las leyes es absolutamente necesaria, por lo que ha tenido que intervenir nuestro poder legislativo para que se de a la tarea de actualizar primordialmente el contenido de nuestra carta magna ya que de ésta deriva todo el ordenamiento jurídico legal mediante el cual se rige el ciudadano. Desafortunadamente no ha sido suficiente para lograr un resultado positivo en la cuestión de que se refleje un necesario y exigible estado de derecho entre las

autoridades gubernamentales y la sociedad en general. El cúmulo de normatividad no es necesario sino su correcta aplicación.

**Quinta.-** La inoperancia de las instituciones que contribuyen a las actividades encaminadas a proporcionar seguridad pública es el resultado de contar con un marco jurídico institucional carente de medidas y criterios, por lo tanto, conllevan a un desempeño ineficaz de los servidores públicos.

**Sexta.-** La cuestión económica es uno de los factores principales para que las instituciones puedan en un momento dado brindar un servicio de calidad a la población mexicana ya que en el sector de la economía recae la posibilidad de que se pueda contar con el avance científico y tecnológico que permita tener un amplio desarrollo en materia de seguridad pública.

**Séptima.-** A falta de no contar con una cultura en el aspecto legal por parte de nuestras autoridades es como se han ido manifestando las inconformidades por parte de la sociedad. Por esta situación es urgente que la función del gobierno sea ejemplar para que de esta manera se genere nuevamente la credibilidad en las autoridades y funciones gubernamentales, luego entonces, se recobre la confianza del mexicano.

**Octava.-** La falta de transparencia que se denota en los servidores públicos es el motivo por el cual los mexicanos ya no confían en los procesos judiciales y por lo tanto no se respeta su seguridad jurídica del individuo.

**Novena.-** La falta de especialización de los cuerpos policíacos, es lo que genera primordialmente la impunidad y la corrupción que se vive hoy en nuestro país. Es evidente que las lagunas que establecen los ordenamientos jurídicos y por los cuales se rigen los cuerpos policíacos son totalmente deficientes y por lo tanto el resultado es que no se brinda una seguridad jurídica nacional que contenga la tranquilidad y paz pública.

**Décima.-** La educación es la columna vertebral para que nuestro país pueda entrar en la competitividad de desarrollo y al día de hoy se ha visto fracturado el ámbito de educación, por lo que se ve reflejado primordialmente en nuestros gobernantes, por estas situaciones no se cuenta con un progreso de toda la nación ya que no se puede fundamentar en la justicia efectiva que debe brindar el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

1. BERGMAN Marcelo, Seguridad Pública Y Estado en México, Ed. Fontamara, México 2007.
2. NORTH C. Douglass, Instituciones Cambio Institucional y Desempeño Económico, Ed. Fondo de cultura económica, 2006.
3. CERVANTES Anaya, Dante A. Manual de derecho Administrativo, ed. Cuarta, Ed. Lima Rodhas, México 2004.
4. COMADIRA, Julio R., Derecho Administrativo, procedimiento administrativo, otros estudios, ed. Segunda, Ed. Buenos Aires Abeledo Perrot, México 2003.
5. FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, Ed. Porrúa, México 2006.
6. CASTILLO del Valle, Alberto, Garantías del Gobernado, Ed. EJA, México 2005.
7. GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Lima Ara editores, 2003.
8. OCHOA Monzó, Joseph, Derecho Administrativo, Ed. Lima Jurista editores, 2004.
9. PARADA, Ramón Derecho Administrativo parte general, ed. Quinceava, Ed. Marcial Pons, Barcelona 2004.
10. OSORIO y Nieto, Cesar Augusto, La Averiguación Previa, Ed. Porrúa, México 2002.
11. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 2005.
12. Fundación Internacional para la Educación y la Cultura. Policía de prevención: Crecimiento de la Seguridad Pública en México, México 2002.
13. ROMERO Aspis, José Elías. El desafío de la justicia. Ed. Porrúa, México 2001.
14. ACOSTA Romero, Miguel. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México 2001.
15. JIMÉNEZ Huerta, Mariano. Derecho Administrativo, ED. SEXTA, Ed. Porrúa, México 2000.
16. AZAOLA Garrido, Elena. Imagen y Autoimagen de la Policía del Distrito Federal, México 2006.

17. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, ed. Decimotercero, Ed. Porrúa, México 1985.
18. TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, ed. trigésima tercera, Ed. Porrúa, México 2000.
19. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, Tomo I, ed. Séptima, Ed. Buenos Aires Abeledo Perrot, México 2002.
20. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, Tomo II, ed. Séptima, Ed. Buenos Aires Abeledo Perrot, México 2002.
21. BARRON Cruz, Martín Gabriel. Policía y Seguridad en México, Ed. INACIPE, México 2005.
22. COLÍN Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, México 1999.
23. ALMADA Gallardo, Ramón David. H. Policía Siglo XXI: La táctica y el Futuro Policial. Santiago de Querétaro México 2002.
24. TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México, Ed. Patria México, 1979.
25. AGUILAR Villanueva, Luís F., Estudios Introductorias: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Ed. Porrúa, México 1996.
26. CARRANZA, Elías. Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los Países de América Latina, Programa Sistema Penal Derechos Humanos INALUD y Comisión Europea. México 1997.
27. DEL CASTILLO, Arturo. El soborno, un marco conceptual para su análisis, vol. 10 CIDE.
28. RAMÍREZ R, Efrén Los Derechos Humanos en la formación de la policía judicial. Ed. INACIPE, México 2005.
29. CARRILLO Prieto, Ignacio. Policía y Estado Democrático de Derecho, Ed. Porrúa, México 2004.
30. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Segundo curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 2005.
31. MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Tercero y cuarto curso de Derecho Administrativo. Ed. Oxford, México 2005.
32. ITURBIDE Rivas, Arturo. Elementos de Derechos Procesal Administrativo, Ed. Porrúa, México 2004.

33. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, Policía y Seguridad en México, ed. INACIPE, México 2005;
34. AVENDAÑO LOPEZ, Raúl Eduardo. Detenciones Judiciales de la Policía, Ed. Sista. México 2004;
35. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Prevención del Delito y Derechos Humanos: Construyendo Alternativas desde la sociedad Civil y los Organismos Públicos de Derechos Humanos, Ed. CDHDF, México 2004;
36. TURRADO VIDAL, Martín, Policía y Delincuencia a Finales del Siglo XIX. Ed. DYKINSON. México 2001;
37. CASTILLO BANUET, Germán Adolfo. Mitos y Realidades de la Autonomía del Ministerio Público; Propuesta de un Nuevo Modelo de Procuración de Justicia, México 2006;
38. NACIF MINA, Jorge, La Policía en la Historia de la Ciudad de México, Ed. Sociocultur, México 1999;
39. MALVAEZ CONTRERAS, Jorge, Práctica Forense de las Actuaciones del Ministerio Público en la Averiguación Previa, Ed. Porrúa, México 2004;
40. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia Primer Curso. Ed. Porrúa, México 2006;
41. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, Guardia Nacional y Policía preventiva: Dos problemas de seguridad en México, Ed. INACIPE. México, 2004;
42. ALVAREZ SAAVEDRA, Félix José. Diccionario de Criminalista, Ed. Planeta, México, 2003;

## **PERIODICOS Y REVISTAS**

Metro. Sábado 22 de enero 2000. Año3. N. 776, por Rolando Herrera Pág 20-21; Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, La Seguridad Pública en México, Revista Entorno, núms.. 166, 167 y 168 septiembre – noviembre, México 2002;

## **LEY SUPREMA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

## **CÓDIGOS**

Código Penal Federal;

Código Federal de Procedimientos Penales;

Código Civil Federal;

Código Federal de Procedimientos Civiles;

## **LEYES**

Ley de la Policía Federal;

Ley de la Policía Federal Preventiva:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Ley de Ciencia y Tecnología;

Ley de Seguridad Nacional;

Ley Federal de Seguridad Privada;

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada;

Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría;

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;

Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

Ley General de Protección Civil;

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008;

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009;

## **REGLAMENTOS**

Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada;

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría;

Reglamento de la Policía Federal Preventiva;

Reglamento para la Coordinación de Acciones en Materia de Seguridad Nacional;

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública;

## **MANUALES**

Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República;

Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva:

Manual de Uniformes Y Divisas de la Policía Federal Preventiva;

Manual de organización General de la Secretaría de la Función Pública:

Manual de organización General de la Secretaría de Seguridad Pública:

## **PROGRAMAS**

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012;

Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal;

## **ACUERDOS**

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad;

## **CONSULTAS ELECTRONICAS**

[www.ssp.org.mx](http://www.ssp.org.mx)

[www.universidadabierta.edu.mx](http://www.universidadabierta.edu.mx)

<http://cartujo.org/historia.htm>.

<http://es.wikipedia.org>

[www.funcionpublica.org.mx](http://www.funcionpublica.org.mx)