UNIVERSIDAD LA SALLE
Facultad de Derecho

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

PROYECTO DE TESIS
QUE PRESENTA

ALMA ALICIA NAVA PARADA

Para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR DE TESIS: LIC. RICARDO HERRERA TENORIO

México, D.F., Marzo de 2001

DEDICATORIAS

Todo el mundo hace en sus dedicatorias párrafos pequeños, demasiado sintetizados, en respeto a las reglas del buen escribir, sin embargo, yo pienso romper con ellas, después todos dicen que un libro es como un hijo, el cual uno forma con todo su empeño y amor, por lo tanto, queden patentes aquí mis sentimientos.

Debo dar gracias a **DIOS** por la vida que me dio, se que en ocasiones no la he sabido valorar y he desaprovechado muchos de sus momentos, Él me dio la capacidad para conocer y entender, la habilidad para desarrollar todas las actividades fisicas que quiera, me ha dado alegrías y tristezas, amigos y enemigos, amor y desamor, compañía y soledad, triunfos y fracasos, ¿podría acaso yo pedir mas?, he tenido una vida completa, estoy preparada para responder por todo lo que me dio, he vivido con intensidad cada minuto, por lo que le agradezco todo lo que me ha dado, pero en especial por los grandes tesoros de mi vida: MI PADRE, MI MADRE, MI HERMANA, MIS MAESTROS Y MIS AMIGOS.

Dice el poeta que la madre es el molde en tomamos la forma con que la vida atravesamos, sin embargo, mi **MADRE ALICIA PARADA DE NAVA** es algo más, es luz, amor, comprensión, respaldo ayuda, fuerza en los momentos de flaqueza, es quien me dio no solo la vida, sino su propia vida, es la abogada que sin serlo, fue mi ejemplo, es uno de mis más grandes tesoros y no tengo otra manera de agradecerle que dedicarle este trabajo, que solo ella sabe el significado que tiene.

Los escritores y poetas siempre toman como ejemplo de abnegación a la madre y poco mencionan al **PADRE**, quien en mi caso, **RICARDO NAVA BOMBEKE**, ha sido amigo, compañero de diversiones y travesuras, a quien pocas veces he reconocido, sin embargo, siempre ha estado conmigo, junto a mi, se que cuando me encuentre sola, al voltear la cara en algún rincón él estará dándome la mano, por eso es que le dedico también mi trabajo por ser otro de mis grandes tesoros.

Que se puede decir de una familia unida, muchas cosas, pero en realidad cuantas hermanas pueden decir al paso de veintitantos años de vida juntas ¡NO ME PUDO TOCAR MEJOR **HERMANA, MARIA DEL PILAR NAVA PARADA!**; pleitos si los ha habido, son, después de todo, comunes entre hermanos, sin embargo, yo los puedo contar con los dedos de una mano y me sobran dedos, cierto, diferencias hay muchas, pero no son tantas que puedan siquiera empañar siquiera nuestra amistad y nuestra complicidad, por eso es que mi flaca, la pequeñita, "mi chiquita" es otro de mis más grandes tesoros, sea pues, dedicado también a ella este trabajo.

Se dicen mucho halagos a los maestros, cabe preguntar ¿Cuántos se sienten de verdad?, a lo largo de mi vida académica he conocido infinidad de maestros unos excelentes, otros menos buenos y de todos guardo recuerdos y grandes enseñanzas, pero indudablemente de todos ellos los que han marcado mi vida para siempre y que tengo en el corazón como lo mejor que pudo haber cruzado en mi camino, son en primer lugar al **LIC. RICARDO HERRERA TENORIO**, quien no sólo ha sido mi maestro y asesor de tesis, sino también un ejemplo de honestidad, sinceridad, profesionalismo, pero sobre todo, gran amigo, que cuando más necesité una mano, encontré la suya, que nunca me ha dejado, no tengo palabras para agradecerle lo que ha hecho por mi.

EN MEMORIA Existieron también a mi lado dos hombres a los que por desgracia ya no pude mostrarles mi gratitud, y que se fueron tal vez porque en el cielo hacían falta abogados como ellos, al **LIC. ALFONSO VELA MORENO**, a quien en gran medida debo el lograr ahora ser lo que soy, quien por ser un gran hombre, un individuo excepcional se me adelantó en el camino, espero que vea coronada la ayuda que me brindó; y al **LIC. YULIC BARRIENTOS SOLÍS**, maestro y amigo que dejó huella por ser un gran hombre, que siempre estuvo presente siempre, aún en la distancia, y de quien siempre extrañaré su alegria, sus bromas pero sobre todo sus enseñanzas, a ellos, quienes se que hoy están conmigo, y que en vida no les dije nunca gracias.

A todos, solo puedo decirles, MUCHAS GRACIAS por haber estado conmigo siempre.

INDICE pag.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I 1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS CUERPOS POLICIALES EN MÉXICO

1.1.- Época Prehispánica 9

1.2.- Época Colonial 17

1.3.- México Independiente (siglo XIX) 21

1.4.- Los Cuerpos Policíacos del Porfiriato 24

CAPITULO II 31
LOS CUERPOS POLICIALES EN LA CONSTITUCION DE 1917

2.1.- Articulo 21 31

2.2.- Policia Judicial 39

2.3.- Policía Preventiva 56

2.4.- Policía Militar 59

CAPITULO III 60
EL UNIVERSO POLICIAL MEXICANO

3.1.- Cuerpos Constitucionales 60

3.2.- Cuerpos No Constitucionales 61

3.3.- Interpol 70

CAPITULO IV
LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA 89

4.1.- Decreto de Creación 92

4.2.- Atribuciones 119

4.3.- Invasión de Atribuciones 122

4.4.- Diferencias entre Agente de Policía y Personal Militar 124

4.5.- Resultados de la Participación de Militares en Funciones Policiales 130

4.6.- Propuesta de Reformas a la Legislación Nacional 134

CONCLUSIONES 139
BIBLIOGRAFÍA 145

INTRODUCCIÓN

Actualmente, en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el capítulo correspondiente a las garantías individuales, artículo 21 se indica que:

> **"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multas o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.**
>
> **Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.**
>
> **La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.**

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

De acuerdo con el texto constitucional existen o deberían existir dos tipos de policía: la dependiente del Ministerio Público o en términos más correctos, auxiliar del Ministerio Público y la policía encargada de la seguridad pública, dependiente, en su caso, de los gobiernos Federal, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios.

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

Como cuerpos especializados de naturaleza policiaca, pueden mencionar entre los pertenecientes al gobierno federal, los siguientes: Policía Federal de Caminos (Reglamento de 16 de agosto de 1978); Policía Federal Forestal (Decreto presidencial de 10 de diciembre de 1941); Policía Fiscal Federal (Oficio Circular de 8 de febrero de 1957); Policía Marítima y Territorial (a. 269 de la LVGC de 30 de diciembre de 1939); Policía Militar (Art. 82 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de 18 de marzo de 1971); Resguardo Aduanal (Ley de 30 de diciembre de 1948, abrogada por la Ley Aduanera de 28 de diciembre de 1981). En el DF existe como cuerpo policíaco especializado la Policía Fiscal del Distrito Federal (Reglamento de 7 de junio de 1951).

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

En relación con esta última se debe destacar tres cuerpos policíacos, es decir las policías judicial federal, judicial del Distrito Federal y judicial militar, con organización y características similares.

En primer término es preciso destacar que la policía judicial como cuerpo de investigación fue creado en el artículo 21 de la Constitución de 1917, ya que con anterioridad y particularmente de acuerdo con los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, se confirió la función de la policía judicial a los cuerpos preventivos, al Ministerio Público y a los jueces penales, además de otros funcionarios administrativos.

Como una reacción a esta función investigadora realizada por los jueces de instrucción, que también eran los de sentencia, se creó un cuerpo especial de policía judicial, tanto federal como del DF y territorios, pero bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público y no obstante su denominación francesa, dichos organismos de investigación se inspiraron en la policía judicial federal de Estados Unidos *(United State Marshalls,* actualmente FBI), que depende del Departamento de Justicia y por lo tanto del Attorney General que equivale en el derecho consuetudinario anglosajón al Procurador de Justicia de los sistemas romano-francés-germánicos, como el nacional.

Al caos policial ahora se agrega la llamada Policía Federal Preventiva, que en los términos establecidos por la respectiva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1999, es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

Al reconocer y ordenar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 que los Estados confederados adopten para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre; así como el hecho de que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, teniendo, entre otras, la facultad de manejar y ofrecer la seguridad pública y de tránsito vehicular, en el momento que el Estado Federal se arroga el derecho a manejar la justicia administrativa en detrimento de las autoridades locales, viola el pacto federal, atenta contra la soberanía de las entidades federativas y destruye el espíritu primigenio del Municipio Libre.

En este orden de ideas, la autora del presente proyecto, se propuso realizar un trabajo de investigación que por un lado construyera un marco jurídico-doctrinario de los dos cuerpos policiales reconocidos por la Constitución Federal en su artículo 21 y por el otro, un análisis de la Policía Federal Preventiva, lo inapropiado de que en ella participen militares y lo más importante su inconstitucionalidad.

Así, en el capítulo primero se desarrolló un estudio sobre la evolución histórica de los cuerpos policiales en México, destacando su profunda interrelación con el

órgano del Poder Ejecutivo encargado de la investigación y persecución de los delitos: el Ministerio Público.

En el capítulo segundo, a partir de los fundamentos jurídicos de la Carta Magna de 1917, la autora de tesis presenta un análisis sobre los cuerpos policiales que emanan de la Ley Suprema y que en última instancia, corresponden a la organización del Estado contemplada por el Legislativo constituyente.

A partir de la delimitación de los cuerpos policiales normados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el capítulo tercero se realiza una investigación jurídico-documental sobre el amplio abanico policial, estructurado a partir de la particular visión de los diferentes Jefes del Poder Ejecutivo, violentando seriamente el marco constitucional.

Finalmente en el capítulo cuarto se analizan las funciones de la nueva Policía Federal Preventiva, copia fiel del Federal Bureau of Investigation (Oficina Federal de Investigaciones) estadounidense, cuyo punto de partida, en Estados Unidos fue la existencia de un derecho consuetudinario (common law) pero no de un derecho codificado como el nacional, lo que equivale a querer medir distancias nacionales con galones del sistema anglosajón de medidas de capacidad, o a sumar libras más kilogramos.

Adicionalmente, la inclusión de militares en este y otros cuerpos policiales es indebida, dado que su capacitación ha sido desarrollada para convertirlos en verdaderas armas mortales, es más el soldado que no es capaz de matar no puede ser considerado soldado, ese es su cometido; en tanto que el policía es un servidor

público que lo mismo debe proteger a las víctimas de los delitos como a los presuntos responsables de su comisión, en tanto, no se determine fehacientemente su cabal responsabilidad.

Cd. de México, enero de 2000.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS CUERPOS POLICIALES EN MÉXICO

Resulta imposible analizar la evolución histórica de la policía sin correlacionarlo con la institución representada por el Ministerio Público, toda vez que es el órgano investigador y persecutor de los delitos.

Al respecto cita Juventino V. Castro que "...El interés por la Institución del Ministerio Público -tanto en nuestro país como en aquellos innumerables que la han adoptado, y por cierto a nivel de los ordenamientos jurídicos más fundamentales-, ha sido y seguirá siendo permanente. Las funciones que se atribuyen al Ministerio Público trascienden un orden meramente jurídico hasta convertirlo en instrumento de apoyo del orden político nacional."[1]

A pesar de este interés, cuando menos en lo que respecta a México, no son muchos los estudios que se enfocan al análisis de la institución en forma particular, incluida la policía auxiliar dependiente de él, aunque debe señalarse que en textos generales o en los trabajos relacionados con el proceso penal, existe una inquietud latente por ahondar en un tema fundamental, no solamente para el proceso penal, sino para las distintas ramas del derecho procesal, incluido el contencioso administrativo, fuera del campo de la materia penal.

---

[1] Castro Juventino, V.: **El Ministerio Público en México**: Porrúa, México, 1994, p. XII.

Para Carlos Franco Sodi, "la genealogía que se pretende hacer del Ministerio Público ubicándola desde el derecho griego, debe mirarse con reservas, pues aunque en el tiempo es evidente que se presentan unos funcionarios antes que otros, también es cierto que históricamente no puede asegurarse la relación de ascendencia entre los romanos y los italianos medievales, y menos aun entre éstos y el Ministerio Público francés que particularmente, es la meta alcanzada en la evolución de dos funcionarios de la monarquía de los Capeto que no guardaban vinculación alguna con aquéllos ni por su origen, ni por sus funciones."[2]

Como se recordará de las dos principales ciudades griegas: Esparta y Atenas, ésta última alcanzó el más alto grado de civilización, "los atenienses llamaban a su gobierno democracia, pero éste no era como en las naciones modernas, la masa de los habitantes, sino únicamente la corporación de los ciudadanos, verdadera aristocracia de 15 a 20,000 hombres que dirigían a su arbitrio la nación."[3]

En una organización social con estas características lo menos que se podría esperar era un sistema de justicia imparcial para la masa poblacional, sin embargo en la época de Solón (¿640-558? A.C.) , se expidieron algunas leyes que modificaron las condiciones de la propiedad, favorecieron a la gente del pueblo al suprimir las deudas públicas y privadas, conservando la división del pueblo en cuatro clases.

"Como cuerpo legislativo se creó el Consejo de 400 miembros que redactaba las leyes que eran votadas por una Asamblea Popular y cuyo cumplimiento

---

[2] Franco Sodi, Carlos: **El Procedimiento Penal Mexicano**; Herrero, México, 1939, p. 51.

[3] Seignobos, Ch.: **Compendio de la Historia de la Civilización**; Vda. de Ch. Bouret, México, 1902, p. 31.

se encargó al Aerópago, un antiquísimo tribunal".[4]

Cuando un ciudadano sostenía una acusación, debía concurrir primero ante los Eliastas quienes analizaban previamente la veracidad de las acusaciones, si éstas eran consideradas fundamentadas, trasladaban el caso al Aerópago para que juzgara, en caso contrario la acusación era desechada.

Cita Juventino Castro que "...los ***curiosi, stationari*** *o* ***irenarcas***, (observadores, permanentes o controladores) con funciones policíacas, y en especial los ***praefectos urbis*** (guardianes de la ciudad) en Roma, los ***praesides*** (guardias) *y* ***procónsules*** en la provincia, o los ***defensores civitatis*** (defensores de la ciudad), *los* ***advocati fisci*** (representantes del fisco) *y los* ***procuratores Caesaris*** del imperio (procuradores del César),"[5] estaban encargados de las funciones judiciales y que los magistrados encargados de la autoridad judicial variaron según las épocas. Pero, sobre todo en el Bajo Imperio y a partir de Diocleciano, fue completamente modificada la organización de los magistrados.[6]

Desde el origen de Roma hasta el fin de la época clásica, es decir, bajo los dos primeros sistemas de procedimiento, se expondrán cuáles eran los principales magistrados en Roma, en Italia y en las provincias:

a) En Roma, la autoridad judicial perteneció primero a los reyes y después a los cónsules. En el año 387 fue confiada al ***praetor*** (administrador de justicia). Pero la afluencia de extranjeros en Roma hizo precisa la creación de un

---

[4] Duruy, Víctor: **Historia de Grecia**; FCE, México, 1967, p. 102.

[5] Castro, Juventino V.; op. cit. p. 7.

[6] Véase: Petit, Eugene; **Derecho Romano**; Nacional, México, 1971, pp. 614-615.

segundo pretor, el ***praetor peregrinus*** (justiciero ambulante), encargado de la jurisdicción entre peregrinos o entre peregrinos y ciudadanos. La otra se llamó el ***praetor urbanus*** (justiciero de la ciudad). Más tarde aumentó el número de pretores. En el siglo II de nuestra era había dieciocho, y la mayor parte con una competencia especial, particularmente para las tutelas y los fideicomisos. Al lado de los pretores se unían los ***ediles*** con funciones administrativas, tales como la policía de la ciudad y ciertas atribuciones judiciales relativas sobre todo a las ventas públicas de esclavos y de animales. Se distinguían los ediles plebeyos, los ediles curules, y desde Julio César los ***ediles cereales***, encargados de la vigilancia del trigo y de las distribuciones que se hacían al pueblo. Bajo la República, y durante el primer tiempo del Imperio, el pretor era el magistrado por excelencia, y su jurisdicción de las más extensas. Pero los nuevos magistrados creados por los emperadores, el ***prefecto de la ciudad*** y ***el prefecto del pretorio***, fueron investidos poco a poco de la mayor parte de las atribuciones que pertenecían al pretor.

b) En Italia se encuentran en los Municipios magistrados locales, los ***diumviri o quatuorviri juridicundo*** (legislador o juez parcial). Hacia el fin de la República fue limitada su jurisdicción a los procesos cuyo valor no excedía de 15.000 sestercios. Arriba de esta suma era llevado el asunto a Roma, delante del pretor urbano.

c) En las provincias, la autoridad administrativa y judicial pertenecía al presidente de cada provincia: procónsul, propetor o legado del emperador. Los ***cuestores*** hacían poco más o menos el papel de ediles.

d) Al mismo tiempo que Diocleciano ordenaba a los magistrados juzgar ellos mismos los asuntos que les estaban sometidos, establecía una nueva división del Imperio, que fue poco tiempo después sancionada definitivamente por Constantino. El territorio fue repartido en cuatro prefecturas: El Oriente, Italia, la Iliria y las Galias. Cada prefectura, teniendo a su cabeza un prefecto del pretorio, estaba subdividida en diócesis y en provincias. Desde entonces el magistrado ordinario en cada provincia fue el presidente, *rector o praeses*

provinciae (justicia provincial). Las partes pueden apelar de sus sentencias ante el prefecto del pretorio, representante del emperador, magistrado supremo de todo el Imperio. Se encuentran también los ***judices pedanei*** (jueces sustitutos), a quienes podian enviarse los asuntos.

e) En Roma y en Constantinopla, que quedaban fuera de este reparto, el pretor peregrino desapareció desde Caracalla, y el pretor urbano ya no tiene atribuciones judiciales. La jurisdicción se ejerce por el prefecto de la ciudad. En fin, se pueden citar en las ciudades provinciales magistrados inferiores, los ***defensores civitatis*** (defensores de la ciudad), que juzgan los asuntos menos importantes.[7]

No obstante que la función de estos magistrados no era la procuración de justicia debe señalarse que en materia penal el Derecho Romano es una piedra angular en el mundo contemporáneo.

El desarrollo del Derecho Romano fue continuo desde las antiguas tribus hasta la monarquía oriental, periodo de unos mil quinientos años. Aunque las Doce Tablas y muchos otros documentos legislativos contribuyeron a este desarrollo, su fuerza durable fue una tradición legal que no estaba escrita; conservada en un principio por los sacerdotes, fue más tarde perpetuada y elaborada por los jurisconsultos. El proceso de la evolución legal fue doble: la modificación de la tradición a fin de adaptarse a las circunstancias cambiantes, y la perpetuación de la vigencia fundamental del derecho a través de nuevas circunstancias. Las formas concretas de este doble proceso fueron el precedente judicial y el principio legal.

Aunque cada una de ellas dio estabilidad al derecho, también contribuyó a su

[7] Ibid. p. 615.

flexibilidad, porque conforme aparecieron nuevas circunstancias, la aplicación de un principio implicaba la creación de un nuevo precedente. De este modo, el sistema legal romano se fue haciendo sistemático y abstracto y, bajo la influencia de la filosofía, se convirtió en un sistema racional, es decir, se concebía el derecho como arraigado en un fundamento de orden de justicia, que en la práctica se elaboraba a base de la razón.

En su esencia, por lo tanto, el derecho fue creciendo por interpretación y comentario. "El papel del juez y del jurisconsulto no fue solamente el de administrar justicia en casos específicos, sino también el de refinar constantemente la práctica judicial, que tenía su origen en la justicia universal."[8]

A este respecto es preciso señalar los procedimientos que dieron a las partes en litigio plena oportunidad para desarrollar las conclusiones de acuerdo con sus intereses divergentes; porque mediante un tal procedimiento, se administraba la justicia sin acción arbitraria. Había algo de verdad en la afirmación del jurisconsulto, de que el derecho es "el arte de lo bueno y de lo justo".

La creación más característica de la evolución legal romana fue la elaboración más completa del derecho de propiedad privada que se pueda encontrar en cualquier otro sistema legal antes de la época moderna. Mediante la independencia de la intención privada del dominio gubernamental, esta parte del derecho civil contribuyó a la libre disposición sobre la propiedad, y condujo a la competencia más bien que a la reglamentación en cuanto a las relaciones económicas.

[8] Iglesias, Román: **Roma a 2740 años de su Fundación**, UNAM, México, 1990 p. 198.

Esta libertad -hay que señalarlo-, estaba restringida en su mayor parte a los propietarios de bienes, ya que los trabajadores, bien sea como esclavos, o bien como colonos, o como hombres libres organizados en ***collegia*** (agrupaciones de oficios), permanecieron sujetos a la coacción legal. Además, esta libertad no fue amplificada mediante libertades civiles, y de este modo el individuo, excepto en el área restringida de los derechos de propiedad, se hallaba a la merced del Estado. La concepción de libertades civiles, tal como se entiende en los recientes tiempos modernos; era desconocida para los jurisconsultos romanos; por otro lado, desarrollaron la concepción de que el delito puede cometerse tanto contra el Estado como contra el individuo. Inventaron el crimen de ***lesa majestad*** (gravedad máxima contra el Estado). A pesar de estas limitaciones, el derecho civil romano significaba una importante contribución al desarrollo de una sociedad libre, en contraste con una sociedad autoritaria.

Sin embargo, el Derecho Romano, incluso en manos de los jurisconsultos, fue un derecho de clase. El concepto "persona" fue una invención que permitía el reconocimiento legal de diferentes grados del estatus social. Recordemos que los esclavos no eran considerados como personas. La libertad era el atributo de un estatus de clase, porque significaba en primer término una inmunidad de cargas impuestas a ciertos sectores de la población.

Conforme iban desapareciendo, en el curso del siglo II, las antiguas distinciones entre ciudadanos y extranjeros, se iba desarrollando una nueva distinción entre el ciudadano y el soldado, que fue favorable a este último. En el Derecho Penal, las distinciones de clases eran muy definidas. Incluso en la época culminante del imperio, las clases "más honorables", compuestas por senadores,

caballeros, veteranos, soldados y funcionarios, no estaban sujetas a castigos de crucifixión, exposición en la arena, servidumbre penal, azotes y torturas, impuestas a las clases "más humildes". Para las clases "más honorables", los castigos principales eran el exilio, la confiscación de bienes y la infamación, es decir, la exclusión de los puestos oficiales.

El procedimiento en los casos contra esclavos era atroz, y la crucifixión era la pena de muerte usual. A principios del imperio, los libertos convictos de crímenes graves eran decapitados con hacha; en la última época del imperio, eran decapitados con espada. Antes de ser decapitado el criminal era amarrado a un poste y flagelado. El símbolo de la pena capital fue desde tiempos muy remotos un haz de varillas del que sobresalía una hacha. De la designación de este haz de varillas y hacha ***-fascis-*** se deriva el término moderno de "fascismo".

Los romanos perpetuaron la creencia de que el mejor método para suprimir el crimen es el de hacer terrible su castigo. Mediante la asimilación de una concepción de clase, y la actitud tradicional frente al crimen dentro de una visión filosófica del derecho, los romanos dieron al espíritu conservador social una nueva rigidez, y porque su derecho fue tan significativo como realización intelectual, esta rigidez, en lo que se refiere al futuro, fue el atributo supremo del derecho.

Hasta aquí se han descrito brevemente los antecedentes del Ministerio Público en el Derecho Romano. En lo subsecuente, se realizará, en el presente capítulo, un estudio sobre la evolución histórica de los cuerpos policiales en México, que abarca desde la época prehispánica hasta el porfiriato.

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

Explica Fray Juan de Torquemada que en el Estado Mexica, después del rey había un presidente y juez mayor, cuyo nombre, por razón del oficio, era Cihuacóhuatí: Este oficio se proveía por el mismo rey, y en su reino ninguno tenía autoridad de proveerle en otro, ni recibirle en sí, si no era por la autoridad real, y en la persona que por el dicho rey era nombrada. Y era tan autorizado este oficio, que el que lo usurpaba para sí, o lo comunicaba a otro en alguna parte del reino, muriera por ello, y sus hijos y mujer fueran vendidos por perpetuos esclavos, y confiscados sus bienes por ley que para esto había.[9]

Este supremo juez no se proveía para todos los pueblos indiferentemente, sino para las ciudades y poblaciones grandes y que tenían mucha comarca. Tenía cargo y oficio de proveer en las cosas de gobierno, y en la hacienda del rey. Oía de causas que se devolvían, y remitían a él por apelación; y éstas eran solas las criminales, porque, de las civiles, no se apelaba de sus justicias ordinarias. De este presidente no se apelaba para el rey ni para otro juez alguno, ni podía tener teniente ni sustituto, sino que, por su misma persona, había de determinar y decidir todos los negocios de su juzgado y audiencia.[10]

Dicho juez parece tener veces y autoridad de virrey, al cual concede el rey autoridad absoluta para gobernar y despachar negocios a su sola y absoluta determinación, sin tener dependencia de nadie; pero también parece aventajársele en algo, pues en cosas de su gobierno conoce la audiencia, que toda junta se hace

[9] Torquemada Fray Juan de: **Monarquía Indiana**: (reproducción de la edición de Madrid, 1723. Int. Por Miguel León Portilla. Editorial Porrúa. México. 1969. Vol. II. p. 351.
[10] Ibídem, p. 352.

persona de rey, y con su autoridad le pueden reprimir y reprimen. Y esto se entiende en casos graves, y por vía de agravio y violencia, lo cual no corría en este dicho juez Cihuacóhuatí, porque de su última determinación, no había recurso a otro. Después de este juez supremo o virrey había otro juez, cuyo nombre, por el oficio, era Tíacatéccatí, cuyo oficio era conocer causas civiles y criminales. El cual tenía por asesores y acompañados otros dos, llamado el uno Quauhnuchtli y el otro Tlaylótlac. Estos jueces hacen alusión y son muy parecidos a las audiencias que, en algunos de los reinos de nuestra España se usan, en especial, en estas Indias, la de Jalisco o Nueva Galicia y la de Guatemala, que los oidores sirven oficio de alcaldes de corte, por cuya razón usan de varias justicias y, por ser oidores, juzgan lo civil, como en esta audiencia y cancillería real de México; y por tener autoridad de alcaldes de corte, conocen de lo criminal, como los que ejercen este oficio en la dicha cancillería, en la cual son los unos y los otros distintos y tienen sus particulares fiscales, que cada cual asiste en su audiencia.[11]

Estos tres tenían sus tenientes, que oían juntamente con ellos, y libraban las causas que se trataban; pero en la pronunciación de las sentencias sólo se nombraba la justicia mayor, que era el Tlacatéccatl. De éste se apelaba para el tribunal y audiencia de Cihuacóhuatl, que era juez supremo, después del rey.

Estos jueces oían de ordinario, en especial de causas criminales, todos los días a mañana y tarde. Los cuales, para haber de asistir en el lugar de su judicatura y audiencia, estaban aderezados de diferentes y mejores mantas, que eran sus vestidos, que en sus casas y otros actos usaban; a la manera que los cónsules romanos, para salir en público y asistir en cosas de la república, usaban de las

[11] Ibidem, 353.

túnicas o vestiduras que llamaban togas. Asistían en sus salas, que las había en la casa del rey, particulares, como en nuestra España las que usan los consejos, y en ellas había sus ministros y porteros, que no sólo daban aviso de los que venían a negociar, pero estorbaban que sin licencia y mandato expreso de los de la audiencia y senado, ninguno entrase. Oían estos jueces las causas, que ante ellos pasaban con grande autoridad y mesura, sin alboroto ni precipitación; condición muy necesaria para jueces, porque del arrebatamiento y cólera repentina en el juzgado, además de ser acto de poco aliento y liviandad, es agravio de la justicia que es partida e igual a las partes. Y aunque la culpa pide castigo, estorba la justicia, que no sea con pasión; y el que luego se alborota, impide la libertad del reo, y atemorizado de su súbito movimiento, no oía alegar en su defensa las causas, que pueden librarlo, de manera que estos nuestros indios guardaban puntualmente y sin violación esta tan loable y necesaria condición en las justicias y jueces. El lugar de su juzgado se llamaba Tlatzontecoyan, que quiere decir: lugar de sentencias, de Tlatzcontectli, que quiere decir cosa juzgada.[12]

Tenían cárceles ásperas y crueles, señaladamente donde metían los delincuentes por causas criminales y los presos en guerra para haber de ser muertos. Esta cárcel era una casa obscura y de muy poca claridad. En ella hacían una jaula o jaulas de maderos gruesos; y a la puerta de la casa, que de ordinario era pequeña, a la manera de las puertas de los palomares, había maderos y tablones gruesos, con que las cerraban por de fuera, a los cuales arrimaban muchas piedras muy grandes; y juntamente había guardas o carceleros que cuidaban con grande vigilancia de su prisión, y de que no hicieran fuga. Y como las cárceles eran crueles, así los presos, que en ellas estaban, en poco tiempo se paraban flacos y amarillos, y

[12] Ibidem, p. 294.

ayudaba mucho a esto ser la comida que les daban poca y no muy sazonada; por lo cual parecía que ya, desde la cárcel, comenzaban a padecer la muerte que después les daban. Tenían estas cárceles dos nombres, el uno era Teylpiloyan, que quiere decir: lugar de presos o atados; y Quauhcalco, lugar de enjaulados. En los cuales dos lugares había diferentes presos, porque los condenados a muerte estaban en las jaulas; y los que por cosas civiles, en el llamado Teylpiloyan. La justicia, que se hacía en los presos, la cual se pronunciaba por los señores de la audiencia, le ejecutaban por la persona que se llamaba Quauhnochtli, que servía oficio de alguacil mayor, y la ejecutaba por sus propias manos; manifestábale y declarábale al pueblo por otro, que llamaban Tecpúyutl, que quiere decir: pregonero; y no era este oficio vil y bajo, como lo es en nuestra nación española, sino de honra y estimación, por cuanto declaraba la voluntad del rey, y pronunciaba sus palabras, y así servía este oficio un hombre noble y grave.[13]

El derecho ha sido definido como el conjunto de normas jurídicas o reglas de conducta universalmente obligatorias, establecidas y sancionadas por el Estado[14] En la sociedad tenochca, la regulación normativa de las relaciones sociales durante el primer período, probablemente consistía en la observancia de los patrones conductuales heredados de sus antepasados y los que habían adquirido al contacto con los comarcanos del Altiplano. Pese a que durante esa época muchas de las infracciones cometidas eran castigadas sólo por los dioses o mediante el repudio social, ya "se estaba en policía, orden y concierto y se vivía con gran crianza y temor (y el gobierno cuidaba) que no hubiese males ni desorden"[15]

---

[13] Ibídem, p. 295

[14] Klochkov, V.V.; **La religion el Estado y el Derecho**; Editora Politica, La Habana, 1984, p. 75

[15] Durán, Diego; **Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme**; Porrúa, México, 1967, p. 211.

Bástenos recordar que Malinalxóchitl, por ejemplo, aunque se atrevió a desafiar a Huitzilopochtli, sólo se le castigó con el abandono, sin embargo, un poco más tarde, por ese mismo delito, Copil, su hijo, fue sacrificado por las autoridades. Para legitimar ese derecho frente al pueblo, cada vez que se efectuaba la entronación de un gobernante se le dirigía un discurso en el que se le decía "tienes la mano llena para consolarlos y la justicia para castigar al malo".[16]

Durante el segundo periodo, con el ascenso de Tenochtitlan a la cabeza de la Triple Alianza, aunque se continuaron utilizando los códigos consuetudinarios de conducta, dándoles un contenido nuevo, se crearon otros que contribuirían a la reglamentación de la vida económica, politca y social tanto de los tenochcas como de los miembros de las comunidades subordinadas al gobierno central.

Con el fortalecimiento del aparato estatal, el gobierno comenzó a tomar todas las medidas necesarias para la creación de los cánones de conducta que se debían observar en adelante y a castigar sistemáticamente y con más vigor las infracciones. El quebrantamiento de las normas jurídicas, acarreaba ya no como antaño, sólo el repudio social o la punición de los dioses, sino que traía consigo sobre todo, el castigo de las autoridades gubernamentales quienes "prohibían y castigaban por sus leyes los crímenes y delitos que podían perturbar el bien común de sus repúblicas y el particular de cualquier miembro de ellas..."[17]

---

[16] Zorita Alonso, de **Relaciones de Texcoco y de la Nueva España**; ESCHH, México, 1941, p. 81

[17] Motolinea, Toribio, de; **Memoriales o Libro de la Nueva España**; Porrúa, México, 1971, p. 101.

Ante estos antecedentes Zorita sostiene que la esencia del derecho tenochca estaba constituida por:

a) el establecimiento del papel del *tlatoani* tenochca como el legítimo representante del dios;
b) la convicción de que el grupo gobernante era el supremo guardián del orden social y el único encargado de castigar a los transgresores;
c) la preservación y el avalamiento de las diferencias sociales pronunciadas y;
d) la defensa del régimen expansionista guerrero.[18]

A la par del establecimiento de las normas y leyes que se crearon en Tenochtitlan los tribunales legales y los organismos constituidos e investidos de poder, para hacer cumplir los veredictos gubernamentales[19] y en los pueblos sometidos se nombraron "jueces ordinarios que tenían jurisdicción limitada"[20].

La autoridad más alta en el tribunal estaba ocupado por el *tlatoani,* le seguía el *chuacóatl,* después de ellos estaban los "oidores" que eran el consejo supremo, posteriormente estaban los "funcionarios de justicia. Los agentes que se encargaron directamente de asegurar el cumplimiento de los procedimientos legales, las averiguaciones sobre la responsabilidad del infractor y la observancia de las conductas prescritas, eran los jueces y magistrados, los "alcaldes de corte y alcaldes ordinarios, corregidores, alguaciles y regidores", y los ejecutores de las órdenes de éstos.

[18] Zorita, op. Cit. p. 104.
[19] Sahún; 1979, p. 465.
[20] Zorita, op. Cit. p. 105.

Ninguno de los funcionarios anteriores podía, sin embargo, condenar "a muerte, sin dar parte al rey, el cual debía dar la sentencia de quien muriese, o no."[21] Toda esta organización estaba unida y en coordinación con un órgano de vigilancia que le permitía detener a los autores de los delitos. En el último nivel de los empleados estatales se encontraban los *tillantiztli* y los *achcacauhtin*, quienes eran los responsables de ejecutar las órdenes de sus superiores y de efectuar detenciones. Con la fundación de los tribunales y la creación de los juzgados se incrementó notablemente la burocracia. Los *tillantiztli* aprehendían a los ladrones en el mercado[22]

En la sociedad tenochca no había, como en la sociedad moderna, una separación entre el personal que componía el cuerpo policiaco y los integrantes del ejército, de hecho, eran los mismos, sólo que los primeros se ocupaban de ciertas actividades que se desarrollaban dentro de la ciudad como la vigilancia y la protección de ésta, la aprehensión de los delincuentes, la supervisión del orden interno y la custodia del soberano.

El gobierno pues, se encargaba de la vigilancia dc Tenochtitlan, los soldados *teachcauan* protegían día y noche la ciudad y sus límites con el fin de prevenir algún ataque de los enemigos.[23] Sahún comenta que el *tlatoani:* "salía muchas veces disimuladamente para ver si [los soldados] estaban vigilantes, en sus estancias, o si dormían, o se emborrachaban, y castigábanlos reciamente si dormían o se emborrachaban. [....]

---

[21] Motolinia, op. Cit. 368..
[22] Motolinea, 1971, p. 368.
[23] Sahagún, op. Cit. 1979, p. 472.

Velaban también los mancebos que se criaban en el *telpochcalli:* "cantaban durante gran parte de la noche, por si algunos de los enemigos venían que oyesen de lejos que velaban y no dormían. Y los sátrapas velaban de noche, tocando sus bocinas, y respondíanles en todas partes, y en todos los *telpochcalli;* tocando las bocinas y el *teponaztli* y tambores. Esto hacían muchas veces hasta la mañana. También había velas perpetuamente en las casas de los señores y en toda la noche no se apagaba el fuego, así en los palacios de los señores como en las casas particulares, y en los templos y en el telpuchcazlli[24]

Otro cronista agrega que los guardianes andaban "poniendo de noche por sus trechos grandes braseros de fuego, y en el entretanto que unos dormían velaban otros, de manera que siempre había quien de noche y de día tuviese cuenta con la ciudad y con lo que en ella sucedía"[25]

Entonces, de acuerdo a las fuentes los *achcacauhtin* ("alguaciles") que se mantenían alerta en defensa de la ciudad, también se encargaban de salvaguardar el orden interno y los jóvenes del *telpuchcalli* que fungían como centinelas además podían intervenir directamente como fuerza represiva contra ciertos individuos considerados "subversivos" o amenazantes por el Estado.

[24] Ibidem, p. 472.
[25] Cervantes de Salazar,Francisco; **Crónica de la Nueva España**; Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía; México-Madrid, 1936, p.349.

1.2 ÉPOCA COLONIAL

En México, entre los aztecas, imperó un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil hacia las costumbres y normas sociales.

El Derecho no era escrito sino más bien de carácter consuetudinario, ajustándose en todo al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo azteca.

El poder del monarca, se delegaba, en sus distintas atribuciones, a funcionarios especiales y, en materia de justicia el Cihuacoatl que es fiel reflejo de tal afirmación. Este funcionario auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el Tribunal de Apelación; además, era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades tales como la preservación del orden social y militar.

Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio; acusaba y perseguía a los delincuentes, aunque generalmente delegaba esta facultad en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los infractores.

Por el carácter jurisdiccional de estos funcionarios no es posible identificarlos con el Ministerio Público.[26]

[26] Colín Sánchez, Guillermo; **Derecho Mexicano de Procedimientos Penales**; Porrúa, México, 1993, pp. 95-96.

Dicho régimen político prevaleció hasta principios de la Época Colonial, no obstante algunos años después esta situación fue radicalmente transformada con la aparición del conde de Revillagigedo Francisco de Guemes y Horcasitas, en el año 1747, quien estableció,por primera vez en la Nueva España, un cuerpo policiaco en cuya estructura según se dice, "obró con la mayor prudencia y habilidad".[27]

No obstante en la práctica, tal prudencia no se hace evidente, pero menos puede creerse que haya actuado con habilidad, puesto que los resultados de los planes que impusiera el conde de Revillagigedo para el establecimiento de la mencionada policía no fueron adecuados y menos fueron inteligentes, debido a su error de confundir ejército con policía, situación que lejos de contribuir al control de la paz social y el cumplimiento de las leyes, provocó que en México desde la época virreinal, se careciera de un organismo civil que cumpliera con su cometido.

Efectivamente, las disposiciones dictadas por don Francisco de Guemes fueron las siguientes:

1. Mandó que tropas especiales llamadas "cordilleras" explorasen hasta los caminos más apartados.

2. Dio facultades al capitán de cuartel de "La Acordada" para que aprehendiera a cuantos le parecieran sospechosos.

3. Dispuso que los soldados de las garitas ejercieran la más estricta vigilancia en el ir y venir de los peregrinos.

[27] Sotelo Regil: Luis F.: **Policía Profesional**: Limusa: México. 1989. p. 27.

4. Ordenó que los hospitales diesen cuenta al cuartel de dragones, de los heridos que en dichos hospitales fuesen alojados.

5. Estableció que los mesones aportaran datos sobre sus parroquianos a las autoridades militares.

6. Que el cuartel de dragones informara si alguien había faltado la noche en que ocurriera un crimen.

7. Que los plateros y prenderías diesen aviso a las autoridades militares de hebillas y alhajas que les llevaren a vender o a pignorar.

8. Que "El Baratillo" y "El Parián" contribuyeran igualmente a esclarecer y dar luces sobre los delitos, a las autoridades militares.[28]

Tales disposiciones dieron origen a terribles abusos, injusticias, mal trato, saqueos y robos por parte del ejército a la población civil, en virtud de que no sólo las tropas que lo constituían, sino incluso, las autoridades militares de las que estas dependían, eran en su mayoría aventureros investidos de autoridad.

Esta situación se prolongó durante muchos años. Pero lo más grave, es que fue el antecedente que sirvió de detonante para considerar, a partir de entonces, como fuerza represiva al ejército, en los momentos en que las autoridades gubernamentales lo creen conveniente, como elemento indispensable y mejor capacitado para intervenir y brindar, más que a la ciudadanía a las propias autoridades, la tranquilidad que requieren para sentir que todo está "bien y bajo control", aunque este cuerpo policiaco cometa abusos, saqueos y hasta crímenes,

[28] Ibidem, 31.

los que invariablemente se justifican mediante el trillado argumento de que su esfuerzo y sus actos responden al resguardo de la paz y la seguridad pública.

Como se puede apreciar, desde entonces, la atención de la seguridad pública, se confió a las fuerzas militares, poniendo en actividad los resortes de que las autoridades disponen en las calles, poblados y ciudades para la persecución de la delincuencia.

Esta técnica policial, típicamente hispana, estaba en completa contradicción con los procedimientos que establecieron los países nórdicos, en los que por medio de elección popular se designaba a un *condestable,* quien se caracterizaba por ser el más honesto, activo, valiente, culto y ejemplar ciudadano, para ser digno de desempeñar la importante misión de velar por la paz pública en determinados sectores de las ciudades y de los condados.

Los *condestables* no tenían ninguna relación con los militares, ni con el ejército y su conducta era intachable; razón por la que fueron importados a América y a la Nueva Inglaterra, donde continuaron siendo llamados *sheriffs* y a quienes se confiaba y aún se confía la preservación de la paz pública en determinados sectores llamados condados.

La famosa y tradicional caballería americana nunca desempeñó misiones policiales, y estuvo dedicada exclusivamente a proteger a los colonos contra los ataques de los pieles rojas y a exterminar a estos indios.

En esto consistió básicamente la diferencia de origen: mientras en los países de habla hispana la misión de policía fue encargada al ejército o a tropas paramilitares, en las colonias inglesas estas funciones fueron desempeñadas por funcionarios civiles de elección popular.[29]

En la Nueva España con muy variados uniformes, fueron los dragones y los infantes que degeneraron después en "serenos", quienes bajo las órdenes de cabos, sargentos, tenientes y capitanes del ejército se hicieron cargo de la seguridad pública.

1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE (SIGLO XIX)

En la vida jurídica del México independiente siguieron en funciones los procuradores fiscales, quienes se esforzaron por la producción legislativa constitucional; así, se tiene que en la Constitución de Apatzingán de 1814 se señalaba que en el Supremo Tribunal de Justicia habría dos fiscales: uno para el ámbito civil y otro para el penal.

En la Constitución Federal de 1824 se mencionaba al fiscal formando parte de la Suprema Corte de Justicia, asimismo, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843 se seguía conservando la Procuraduría Fiscal. La Ley de 1855, expedida por el Presidente Comonfort, federalizó la función del Promotor Fiscal, y en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el mismo Presidente, se estableció que todas las causas criminales

[29] Ibidem, p. 31

debían ser públicas con excepción de los casos que contravinieran la moral.

La Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, promulgada por el Presidente Juárez en 1869, calificaba al Promotor Fiscal de Representante del Ministerio Público y se le facultaba para actuar como parte acusadora independientemente de que lo deseara o no la parte ofendida. No obstante estas características, los tres promotores fiscales establecidos por esta Ley carecían de dirección y de unidad, ya que eran independientes entre sí.

El Proyecto de Código de Procedimientos Criminales de 1873 para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California, expresaba en su artículo 13 que:

> **"... la policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos y faltas que la administrativa no haya podido impedir, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores y cómplices..."**[30]

En este precepto se advierte la división de funciones otorgada a estos funcionarios, como Policía Judicial y Preventiva. En el artículo 14 de esta ley se señalaba al Ministerio Público como un elemento de la Policía Judicial, ya que textualmente este precepto establecía:

> **"... la policía judicial se ejerce en la Ciudad de México:**
>
> **I). Por los subinspectores, por los inspectores y por el inspector general de policía;**
>
> **II). Por los Jueces de Paz;**

[30] Dublán, Manuel y otros autores; **Proyecto de Código de Procedimientos Criminales, para el Distrito Federal y El Territorio de la Baja California**. Imprenta del Gobierno. México. 1873. p. 7.

III). Por el Ministerio Público;

IV). Por los Jueces de Instrucción...";[31]

En esta misma ley no promulgada, el artículo 19 prohibía al Ministerio Público llevar a cabo las primeras diligencias averiguatorias en la investigación de los delitos o faltas, ya que prescribía que:

> **"... Concurriendo simultáneamente varios funcionarios de la policía judicial en el conocimiento del delito o falta, tendrá la preferencia para practicar las primeras diligencias el que fuere superior en grado, según el orden inverso de colocación que tienen en los artículos 14 y 15, con excepción del Ministerio Público que no debe practicar diligencias de esta clase..."**[32]

En el Código de Procedimientos Penales de 1880 para el Distrito Federal expedido por el Presidente Díaz, en el artículo 11, se prevé una sola función para la Policía Judicial desligándola de la Preventiva, ya que se expresa que:

> **"... la policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores..."**

Además, en el artículo 12 de esta ley se incluye al Ministerio Público dentro de la Policía Judicial, quedando impedido de practicar las primeras diligencias de averiguación previa en la investigación de los delitos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de este ordenamiento penal. En la ley en cuestión se faculta

---

[31] Ibidem. p. 7.

[32] Ibidem. p. 8.

como funcionarios de la Policía Judicial a los inspectores de cuartel, comisarios, Inspector General de Policía, prefectos y subprefectos, políticos, jueces auxiliares o de campo, comandantes de fuerzas de seguridad rural, jueces de paz y menores foráneos, y se les hace depender del Ministerio Público.

No obstante los avances logrados por esta ley, se establece al Ministerio Público como un auxiliar en la administración de justicia y de los jueces de paz menores, así como del ramo penal previstos por el Código Penal, al quedar facultado como Policía Judicial, se constituye en juez y parte.

1.4 LOS CUERPOS POLICIACOS DEL PORFIRIATO

En el Código de Procedimientos Penales de 1894, para el Distrito y Territorios de la Federación, expedido por el Presidente Porfirio Díaz, la Policía Judicial y el Ministerio Público conservaron la misma reglamentación jurídica que tenían en el Código de 1880, y sólo con la expedición de la Ley Orgánica de 1903, expedida por Díaz, la institución adquirió las características de unidad y dirección al ser presidida por un procurador de justicia, y se convirtió en una alta magistratura encargada de velar por los intereses sociales. Se le concede autonomía propia al independizarse de las jurisdicciones, dejando de ser un simple auxiliar de la administración de justicia; asimismo, se le hizo depender del Poder Ejecutivo, figurando como parte en los procesos penales.

En el fuero federal, se conserva al Ministerio Público, en su Ley Orgánica y su Reglamento del 16 de diciembre de 1908, como una institución auxiliar de la

administración de justicia. Con estas características funcionó hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, cuando dicho organismo se federaliza y adquiere características propias, producto de las necesidades y experiencias nacionales, diferenciándose de la institución francesa que le dio origen.

En la exposición de motivos del Proyecto de Nueva Constitución Federal que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentó al Congreso Constituyente, expresó para fundar su iniciativa, con relación al artículo 21 que:

> "...la Reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero esta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con verdadera fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente

establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la Magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, privará a los presidentes municipales y a la policía común de la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y requisitos que la misma ley exige..."[33]

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentó, como proyecto para su discusión en el seno del Congreso Constituyente, la redacción del artículo 21 constitucional, que contenía las ideas antes expuestas, en los siguientes términos:

"...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 la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..."

En esta forma quedan consagrados en los artículos 21 y 102 constitucionales los principios rectores de la institución del Ministerio Público, el cual conforme a los

[33] González Bustamente, J.J.; op. cit. pp. 74-75.

mismos deja de ser miembro de la Policía Judicial, al igual que los otros funcionarios a que se refería el Código de Procedimientos Penales de 1880 (jueces, inspectores de policía, entre otros.) y se convierte al Ministerio Público en el único órgano del Estado encargado de la persecución de los delitos, monopolizando el ejercicio de la acción penal, el cual se federaliza como consecuencia de su reglamentación dentro de la Constitución Política de la República. En cuanto a los jueces de lo penal, pierden su carácter de Policía Judicial, otorgándoseles únicamente la función de juzgadores, quedando la Policía Judicial integrada por agentes de policía subordinados a las órdenes del Ministerio Público. Los postulados de la institución del Ministerio Público, estructurada como garantía constitucional, son ampliados en las leyes orgánicas del fuero común y federal de 1919, expedidas por el Presidente Carranza, donde cabe notar que en lo aplicable en materia común se otorgaba al particular ofendido por algún delito el derecho de hacer uso del juicio de amparo y el de responsabilidad contra la negativa del Procurador de ejercitar la acción penal.

En 1929 se expide una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común, y por decreto del 22 de diciembre de 1931, se suprimen las comisarías de policía, estableciéndose en su lugar las Delegaciones del Ministerio Público y los Juzgados Calificadores, aquéllas encargadas de la persecución de los delitos y éstos, de sancionar las infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno. La segunda Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1934 fue derogada por la de 1941, la cual conservó en general la estructura de la anterior, previéndose como funciones primordiales vigilar porque las autoridades del orden federal o común cumpliesen con los preceptos de la Constitución Federal. Posteriormente el Ministerio Público Federal se rigió por los postulados de su nueva Ley Orgánica, expedida en 1955, misma que fue abrogada por la de 1974. En 1983, el Ejecutivo

Federal expidió las nuevas Leyes Orgánicas que regularan al Ministerio Público Federal de 1974 y la del fuero común de 1977, finalmente el 17 de mayo de 1993, se publicó el Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal que derogó todos los ordenamientos anteriores.

Antes de continuar con el siguiente capítulo es importante dilucidar en el contexto del Derecho Positivo, una conceptualización del Ministerio Público, considerando su vínculo con la policía judicial.

En el Código de Procedimientos Penales de 1880 se conceptúa al Ministerio Público como un auxiliar de la administración de justicia; así en su artículo 28 se establece:

> **"... El Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes..."**

El Presidente Díaz, por conducto de su Secretario de Justicia e Instrucción Pública instruye al Congreso de la Unión, con relación a la expedición de la Ley Orgánica de 1903, expresaba lo siguiente:

> **"...Uno de los principales objetivos de esta Ley es definir el carácter especial que compete a la institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que la ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia..."**[34]

[34] Piña y Palacios, Javier; **Derecho Procesal Penal**. Porrúa. México. 1948. p. 63.

Y en seguida el Mandatario define al Ministerio Público dentro de la nueva concepción que se hace del mismo diciendo:

> **"... El Ministerio Público es el Representante de la Sociedad ante los Tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita, por razón de su oficio, consiste en la acción pública..."**[35]

Con este carácter que encierra el concepto expuesto por el Presidente Díaz perduró en nuestro medio hasta el advenimiento de la legislación revolucionaria de 1917, en que el Ministerio Público adquirió características propias hasta hoy vigentes distinguiéndose de la institución francesa.

Por su parte, la autora de la presente tesis expone el siguiente concepto del Ministerio Público, atendiendo, desde luego, a su vinculación con la policía judicial, partiendo de las funciones que el mandato constitucional le ha asignado y a la expansiva actividad que se le ha otorgado en nuestro régimen jurídico como vigilante de la legalidad. ***Es el órgano facultado por el Estado para que a nombre, realice la función investigadora y persecutora de los delitos cometidos y en general vigile el estricto cumplimiento de las leyes, en todos los casos que las mismas le asignen, y en defensa del interés social, con el apoyo irrestricto y único de la policía judicial a su servicio.***

---

[35] Ibidem. p. 63.

Para concluir, cabe destacar la influencia que evidentemente tuvierón en las leyes nacionales, tanto el sistema francés como el español.

CAPÍTULO II

LOS CUERPOS POLICIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Como se ha pido observar en el desarrollo del capítulo anterior, el surgimiento de los cuerpos policiales tuvo como origen la prevención e investigación de los delitos, por tal motivo, en el presente capítulo se analiza la particular manera en que a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se abre la función policial estatal, en dos grandes vertientes, la ministerial, dependiente del Ministerio Público, a la que la práctica viciada acostumbra denominar como judicial y la policía preventiva, cuya finalidad es mantener el orden en las ciudades y poblaciones en atención a las diferentes leyes y reglamentos administrativos de tipo cívico

2.1 ARTÍCULO 21

El texto original del artículo 21 constitucional fue el siguiente:

> "Articulo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la **autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando** inmediato de 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."

El texto automáticamente conduce a que previamente resulta sea oportuno mencionar las atribuciones del Ministerio Público, en virtud de que la función esencial que le corresponde realizar en materia penal, está basada en el apoyo suministrado por la policía, aun cuando esta sea la judicial o ministerial. Independientemente de que tales atribuciones, se encuentrán insertas en el artículo de la Carta Magna, citado, puesto que **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.**

Sin embargo conviene destacar que el antecedente inmediato del artículo 21 constitucional es el precepto del mismo número de la carta federal de 5 de febrero de 1857, según el cual: "La aplicación de las penas propiamente como tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley."

Del texto constitucional de 1917, comprende tres disposiciones diversas:

a) En primer término la declaración de que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial

b) La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial; y

c) Las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones, a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía.

a) **Imposición de las penas por la autoridad judicial.** Este mandamiento tiene su origen en la Constitución de Cádiz, y es una consecuencia del principio de la división de poderes, o en estricto sentido, de las funciones. El precepto está relacionado con los artículos 13, 14 y 16 de la carta federal, en cuanto la atribución exclusiva de los tribunales tanto penales como militares, en sus respectivas esferas de competencia, para imponer las penas estimadas en sentido estricto, a los que se consideren culpables de una conducta delictuosa; sólo puede efectuarse a través de una sentencia condenatoria debidamente fundada y motivada en un proceso en el cual se respeten el derecho de defensa y las formalidades esenciales del procedimiento.

b) **La investigación y persecución de los delitos por parte del Ministerio Público y la Policía.**. Este es el aspecto de mayor trascendencia del artículo 21 constitucional, puesto que fue introducido por el Constituyente de Querétaro después de un extenso debate y mereció una explicación muy amplia en la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza.

En efecto, en la citada exposición de motivos se insistió en la necesidad de otorgarle autonomía al Ministerio Público el que, de acuerdo con la legislación expedida bajo la Constitución de 1857, carecía de facultades efectivas, en el proceso penal, puesto que la función de policía judicial, no existía como organismo independiente y era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores en perjuicio de los procesados.

"Los debates del Congreso Constituyente durante los días 2 a 13 de enero de 1917, se centraron en las funciones persecutorias del Ministerio Público y en la creación de la policía judicial, como organismo de investigación bajo el mando inmediato del primero, tomándose como modelo, según la extensa explicación de José Natividad Macías el 5 de enero de 1917, a la organización del Ministerio Público Federal (Attorney General) de los Estados Unidos, y a la policía bajo su mando directo, por lo que el objetivo del precepto constitucional consistía en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal, para evitar los abusos de los jueces porfirianos, constituidos en acusadores al ejercer funciones de policía judicial, como se denunciaba en la exposición de motivos."[36]

La citada disposición del artículo 21 constitucional ha dado lugar a un debate que todavía no termina sobre si el Ministerio Público posee o no la exclusividad no sólo en la investigación de las conductas delictuosas en el periodo calificado como averiguación previa, sino también en el ejercicio de la acción penal, que se ha calificado como verdadero monopolio.

Alberto González Branco señala que, conforme al espíritu que animó al Congreso Constituyente de 1917, no es posible negar al Ministerio Público su carácter de representante de la sociedad y de colaborador de los órganos jurisdiccionales, pero lo que no puede aceptarse es que se le considere con el carácter de órgano judicial, ya que el Ministerio Público no decide controversias y, además, porque nuestra Constitución no lo autoriza puesto que en forma clara determina sus facultades, que son distintas de las que señala para la autoridad judicial, y agrega que dentro de la división tripartita de los poderes gubernamentales

[36] Burgoa, Ignacio: **Las Garantías Individuales**; Porrúa, México, 1992, p. 641.

que rigen, las funciones que le están asignadas corresponden a las del Poder Ejecutivo, en atención a que las disposiciones que norman su funcionamiento se subordinan a los principios del Derecho Administrativo. y todo esto impone, en consecuencia, reconocerle el carácter de órgano administrativo.[37]

José Guarneri se manifiesta por considerar al Ministerio Público como un órgano administrativo y señala que : "... la propia naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto que tienen facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona; situación en la que no podría intervenir el órgano jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso..." [38]

Autores como Giussepe y Giuliano Vassalli se inclinan a favor de otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura. Sostienen que si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y actuación del orden jurídico, como esta última abarca el poder judicial y éste a su vez, a las otras actividades no jurisdiccionales comprendidas en el objeto indicado, el Ministerio Público es un órgano judicial, mas no administrativo. [39]

En cuanto a la afirmación de estimar al Ministerio Público como un colaborador de la función jurisdiccional, Guillermo Colín Sánchez señala que : "... Para el fiel cumplimiento de sus fines el Estado encomienda deberes específicos a

---

[37] González Blanco. Alberto: **El Procedimiento Penal Mexicano** . Porrúa. México. 1975 p.61.

[38] Cfr. Colín Sánchez. Guillermo : op cit. p.91.

[39] Ibidem p.92.

sus diversos órganos para que en colaboración plena y coordinada mantengan el orden y la legalidad, razón por la cual el Ministerio Público (órgano de la acusación), lo mismo al perseguir el delito que al hacer cesar toda lesión jurídica en contra de los particulares; dentro de esos postulados, es un auxiliar de la función jurisdiccional para lograr que los jueces hagan actuar la ley... "[40]

De lo expuesto se concluye que, efectivamente, el Ministerio Público es un Representante Social en el ejercicio de la función persecutoria, así como también que los actos que realiza son de naturaleza administrativa y que es un colaborador de los órganos jurisdiccionales; pero en lo que prevalece un completo desacuerdo, es en que se le considere como un órgano judicial, ya que con ello el Ministerio Público sufre un retroceso en su formación histórica puesto que sobre la idea de separar en forma específica la función jurisdiccional de la que debía corresponder al Ministerio Público, se avanzó progresivamente hasta establecer el sistema jurídico actual que, en forma suficientemente clara, precisa en su artículo 21 constitucional que es a los órganos jurisdiccionales a quienes se les ha otorgado la facultad de aplicar las penas y al Ministerio Público, como autoridad pública, la de perseguir los delitos.

Aunque aparentemente la introducción del presente capítulo sea excesiva, es indispensable realizar algunos considerandos en lo que se refiere al Ministerio Público y la acción penal, puesto que es en este ámbito en el que se desarrollan las atribuciones de la Policía Judicial.

La función del Ministerio Público como órgano monopolizador del ejercicio de

[40] Ibidem p.93.

la acción penal debe sufrir una profunda transformación, a fin de alcanzar un elevado sistema de justicia no autoritario.

En efecto, tal pareciera que la mentalidad inquisitora característica de los siglos pasados mantuviera su presencia en la práctica de la averiguación previa administrativa, ya que innecesariamente se repite la historia en que la autoridad es juez y parte dentro de un procedimiento, en donde la misma se constituye en un juez policía que realmente va a limitar las funciones judiciales.

La naturaleza jurídica y función actual del Ministerio Público se basa en una indebida interpretación de los artículos 21 y 102, fracción I, de nuestra carta Magna, y se afirma que es una indebida interpretación ya que la encomienda de la representación social debe limitarse únicamente a la búsqueda de elementos de convicción, y no al desahogo y valoración de pruebas, ante sí mismo, pues ello significa una evidente invasión de la competencia exclusiva de los jueces.

El hecho de que el Constituyente de 1917 omitiera regular los principios rectores dentro de la averiguación previa tiene su razón de ser. Sólo el juzgador estará facultado para desahogar el adecuado desarrollo de un procedimiento legal que tienda a la búsqueda de la verdad histórica que se requiere, pues así se demuestra que queda comprendida dentro del procedimiento penal la valoración de pruebas que determinen la responsabilidad del inculpado.

De lo anterior es válido inferir que la función del Ministerio Público se redefinió, al pasar de ser el responsable de esa preparación del ejercicio de la acción penal al sistema actual, en donde, además de localizar las pruebas, las

desahoga y valora para decidir si se le consigna el caso al juez; y si esto sucede, éste les concederá valor de convicción pleno, no sólo para determinar si el acusado debe ser procesado, sino para dictar su fallo definitivo.

Es así como la amenaza de producir la disolución del sistema de defensa social contra el delito se actualiza, sin reemplazarlo por institución alguna que sea capaz de reprimir realmente la actividad criminal, pues ni siquiera cumple ese objetivo; por el contrario, se vulneran las garantías constitucionales, producto de un análisis que tiende a representarlas en un sentido estricto y que desafortunadamente ha sido interpretado a la conveniencia de algunos.

La importancia de este problema se incrementa al advertirse la total ausencia de recursos verdaderos que propicien el detrimento monopolista del Estado, frente a los que se ven involucrados en el drama penal. Ello, sin lugar a dudas, ha provocado un factor de desconfianza social en torno al complejo sistema de administración de justicia que contradice los presupuestos anteriormente anunciados.

A continuación se realiza una revisión somera de los cuerpos policiales en la Constitución de 1917, esto es: policía judicial, preventiva y militar. Destacándose la forma en que el Ejecutivo ha rebasado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al crear policías de tipo administrativo, no contempladas en el artículo 21 constitucional.

2.2 POLICÍA JUDICIAL

Debido a que el origen jurídico de la Policía Judicial se localiza en el ámbito constitucional a continuación se revisarán las atribuciones y funciones de la Policía Judicial Federal

Como se citara con anterioridad, la Policía Judicial Federal tiene su origen y normatividad constitucional en el artículo 21 de la Norma Suprema, el cual menciona que bajo la autoridad del Ministerio Público le corresponde la investigación y persecución de los delitos.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece en su artículo 20 que al frente de la Dirección General de la Policía Judicial Federal, habrá un Director General con las siguientes atribuciones:

1. Investigar por instrucciones del Ministerio Público Federal, los hechos que presuntivamente sean constitutivos de delito;

2. Recabar, por instrucciones del Ministerio Público Federal, las pruebas que tiendan a la comprobación del cuerpo de los delitos que se investiguen y las que acrediten la probable responsabilidad de los indiciados;

3. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, arresto, cateo, traslado, localización y demás que procedan con arreglo a la ley;

4. Practicar bajo el mando del Ministerio Público Federal, las diligencias que éste le encomiende;

5. Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar las actividades de los Agentes de la Policía Judicial Federal;

6. Adscribir a las áreas que lo requieran, los elementos de la Policía Judicial Federal que se estimen necesarios;

7. Diseñar, proponer y dar seguimiento a la aplicación de las políticas y normas generales de la Policía Judicial Federal, a efecto de garantizar la unidad de criterios en su operación;

8. Brindar protección y seguridad a los servidores públicos nacionales y extranjeros, así como a particulares que por disposición del Procurador se indique, y

9. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

El Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1993, delimita los derechos y facultades de los miembros de la Policía Judicial Federal, (PJF).

En el artículo 2º del Reglamento se enfatiza que la PJF es un órgano auxiliar del Ministerio Público Federal que actúa bajo su autoridad y mando inmediato en la persecución de los delitos del orden federal y que en el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus deberes actuará con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, utilizando técnicas de investigación policial que respeten íntegramente las garantías individuales que consagra la Constitución.

Las categorías de la Policía Judicial Federal son las siguientes:

a) Agente "C"
b) Agente "B"
c) Agente "A"
d) Segundo Subcomandante
e) Primer Subcomandante
f) Segundo Comandante
g) Primer Comandante
h) Comandante Jefe.

Con respecto a la Policía Judicial del Distrito Federal, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo tercero señala que corresponde al Ministerio Público:

" Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que ésta haga para comprobar los elementos del tipo ordenándole la práctica de las diligencias que a juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias..."

Respecto a la participación de la Policía Judicial en la primera fase del proceso penal conocida como averiguación previa, el Código de Procedimientos explica que para iniciar el procedimiento los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo a las órdenes que reciban de aquellos, están obligados a proceder de oficio a la averiguación de los delitos del orden común de que tengan noticia. La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querella necesaria, si no se ha presentado ésta, y

II. Cuando la ley exija algún requisito previo, y este no se ha llenado.

El mismo Código señala que sólo podrán perseguirse a petición de la parte ofendida, los siguientes delitos:

I. Hostigamiento sexual. estupro y privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales;

II. Difamación y calumnia, y

III. Los demás que determine el código Penal.

Cuando para la persecución de los delitos sea necesaria la querella de parte ofendida, bastará que ésta, aunque sea menor de edad, manifieste verbalmente su queja para que se proceda en los términos de los artículos 275 y 276 del Código de Procedimientos. Se reputará parte ofendida para tener por satisfecho el requisito de la querella necesaria, a la víctima o titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la conducta imputada al indiciado, y tratándose de incapaces; a los ascendientes y a falta de éstos, a los hermanos o a los que representen a aquellos legalmente; cuando la víctima por cualquier motivo no se pueda expresar. el legitimado para presentar la querella serán las personas previstas por e artículo 30 bis del Código Penal. Es decir:

Articulo 30-bis. Tienen derecho a la reparación del daño en el siguiente orden: 1º.- El ofendido; 2º.- En caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge supérstite o el concubinario o concubina, y los hijos menores de

edad; a falta de éstos los demás descendientes y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento

Las querellas presentadas por las personas morales, podrán ser formuladas por apoderado que tenga poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, sin que sea necesario acuerdo previo o ratificación del consejo de administración o de la asamblea de socios o accionistas ni poder especial para el caso concreto.

Para las querellas presentadas por personas físicas, será suficiente un poder semejante. salvo en los casos de rapto estupro o adulterio, en los que sólo se tendrá por formulada directamente por alguna de las personas mencionadas

La ley dispone que al iniciar sus procedimientos, el Ministerio Público y la policía judicial, se trasladarán inmediatamente al lugar de los hechos, para dar fe de las personas y de las cosas a quienes hubiere afectado el acto delictuoso, y tomarán los datos de las que lo hayan presenciado, procurando que declaren, si es posible, en el mismo lugar de los hechos, y citándolas, en caso contrario, para que dentro del término de veinticuatro horas comparezcan a rendir su declaración.(Art. 265 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPP)

El Ministerio Público y la Policía Judicial a su mando están obligados a detener al responsable, sin esperar a tener orden judicial, en delito flagrante o en caso urgente. (CPP, Art. 266)

Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito. (CPP, Art.267)

Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos. se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito. (CPP, Art. 267)

En estos casos el Ministerio Público, con el auxilio de la policía judicial del Distrito Federal, iniciará desde luego la averiguación previa y bajo su responsabilidad según proceda decretará la retención del indiciado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito merezca pena privativa de libertad o bien, ordenará la libertad del detenido, cuan do la sanción sea no privativa de libertad, o bien, alternativa.

La violación de esta disposición hará penalmente responsable a quien decrete la indebida retención, y el indiciado deberá ser puesto en inmediata libertad.

El artículo 268 del CPP explica que habrá caso urgente cuando concurran las siguientes circunstancias:

I. Se trate de delito grave así calificado por la ley; y

II. Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y

III. El Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar u otras circunstancias.

Existirá el riesgo fundado a que se refiere la fracción II anterior, en atención a las circunstancial personales del inculpado, a sus antecedentes penales a sus posibilidades de ocultarse a ser sorprendido al tratar de abandonar el ámbito territorial de jurisdicción de la autoridad que estuviera conociendo de hecho o, en general, a cualquier indicio que haga presumir fundadamente que puede sustraerse de la acción de la justicia.

Por otra parte, el Código de Procedimientos Penales ordena que cuando la Policía Judicial tenga conocimiento de la comisión de un delito que se persiga de oficio, sólo cuando por las circunstancias del caso, la denuncia no pueda ser formulada directamente ante el Ministerio Público, levantará un acta, de la cual informará inmediatamente al Ministerio Público, en la que consignará:

I. El parte de la policía, o, en su caso, la denuncia que ante ella se haga, asentando minuciosamente los datos proporcionados por uno u otra;

II. Las pruebas que suministren las personas que rindan el parte o hagan la denuncia, así como las que se recojan en el lugar de los hechos, ya sea que se refieran a la existencia de los elementos del tipo o a la probable responsabilidad de sus autores, cómplices o encubridores; y

III. Las medidas que dictaren para completar la investigación.

Cuando el delito que se ponga en conocimiento de la Policía Judicial sea de aquellos que menciona el artículo 263, orientará al querellante para que acuda a presentar la querella ante el agente del Ministerio Público que corresponda.

Las denuncias y las querellas pueden formularse verbalmente o por escrito, se concretarán en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición. Cuando la denuncia o querella no reúna los requisitos citados, el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos, asimismo, se informará al denunciante o querellante dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realiza, sobre las penas en que incurren los que declaran falsamente ante las autoridades.

Hasta ahora se desprenden los siguientes hechos: que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, como su auxiliar, la investigación y persecución de los delitos, que delitos son las violaciones a los preceptos establecidos en el Código Penal, y que de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo existen dos tipos de policía: la ministerial bajo las órdenes del Ministerio Público y la administrativa o equívocamente llamada preventiva que se encarga de evitar las violaciones de tipo administrativo, enmarcadas en las leyes cívicas o reglamentos administrativos dictados por el Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones.

Por lo anterior, hasta que no sea reformada la Constitución al Estado de cosas actual, las policías creadas con diferentes objetivos son anticonstitucionales y violatorias del Estado de Derecho característico del sistema republicano.

El marco jurídico de la Policía Judicial del Distrito Federal se norma por :

1. **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
2. **El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**
3. **El Código de Procedimientos Penales Para el Distrito Federal**
4. **La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**
5. **Reglamento de la Ley Orgánica de la PGJDF**
6. **Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal**

Estos ordenamientos serán analizados en forma particular en el próximo capítulo, en el cual además, se hará una propuesta de reformas al marco jurídico correspondiente y adecuarlo al espíritu que el constituyente de 1917 trató de introducir en la Carta Magna.

En primer término es preciso destacar que la policía judicial como cuerpo de investigación fue creado en el artículo 21 de la Constitución de 1917, ya que con anterioridad, y particularmente de acuerdo con los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, se confirió la función de la policía judicial a los cuerpos preventivos, al Ministerio Público y a los jueces penales, además de otros funcionarios administrativos, como ya se mencionó en su oportunidad.

Como una reacción a esta función investigadora realizada por los jueces de instrucción que también eran los de sentencia, se creó un cuerpo especial de policía

judicial, tanto federal como del Distrito Federal y territorios, pero bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, y no obstante su denominación francesa dichos organismos de investigación se inspiraron en la policía judicial federal de los Estados Unidos.

La policía judicial federal forma parte de la Procuraduría General de la República, en los términos del artículo 14, fracción I, de la Ley Orgánica de dicha procuraduría, promulgada el 17 de diciembre de 1983.

El artículo 22 del citado ordenamiento, confiere a la policía judicial federal la función de auxiliar al Ministerio Público en la investigación de los delitos del orden federal, en los términos del artículo 21 constitucional y para realizar dicha actividad está facultada para recibir denuncias y querellas cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquéllas ante el Ministerio Público, pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda. Conforme a las instrucciones que se le dicten, la propia policía judicial debe realizar las diligencias que se practiquen durante la investigación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplir las citaciones notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y además ejecutar las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial.

La policía judicial del Distrito Federal está regulada en forma muy similar a la federal por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF, en la cual como ya se anotó se establecen los mismos lineamientos y atribuciones que las citadas anteriormente para la policía judicial federal, como organismo auxiliar del Ministerio Público Distrital.

La diferencia entre las dos policías ministeriales: Federal y del Distrito Federal radica en el tipo de delito: cuando éste es materia del fuero federal corresponde la actuación del Ministerio Público de la Federación y cuando es materia del fuero o del orden común a la del Distrito Federal, o en su caso, a las de las diferentes entidades federativas.

Al respecto el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece el fundamento legal para conocer cuáles son los delitos en materia del fuero federal cuando cita que:

"...**los jueces federales penales conocerán:**

I. **De los delitos del orden federal.**

son delitos del orden federal:

a) los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales;

b) los señalados en los artículos 2°. a 5°. del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la republica en materia federal;

c) los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos

d) los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) aquellos en que la federación sea sujeto pasivo;

f) los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h) los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio este descentralizado, o concesionado;

i) los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque este se encuentre descentralizado o concesionado;

j) todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación;

k) los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del gobierno federal, y

l) los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del articulo 401 del Código Penal

II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

III.- De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

De esta forma con excepción de los delitos contenidos en los artículos 2° a 5° del Código Penal para el Distrito Federal, es decir:

I. Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República; y

II Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron.

Los delitos continuos cometidos en el extranjero que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a las leyes de ésta, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes.

La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados.

Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros; o por un extranjero contra mexicano, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

I Que el acusado se encuentre en la República:

II Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquió, y

III Que la infracción de que se le acuse tenga él carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.

Se considerarán como ejecutados en territorio de la República:

I. Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales;

II. Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. Esto se extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenezca el puerto;

III. Los cometidos a bordo de un buque extranjero surto en puerto nacional o en aguas territoriales de la República, si se turbare la tranquilidad pública o si el delincuente o el ofendido no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad;

IV. Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o en atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores, y

V. Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

Básicamente, si los delitos no están contemplados por leyes federales, corresponde su investigación y persecución, en auxilio del Ministerio Público del Distrito, a la Policía Judicial del Distrito Federal, a los contemplados en el Código Penal del Distrito Federal.

Resulta necesario aclarar que el Ministerio Público se auxilia en su misión, según lo dispone el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

I. La Policía Judicial, y

II. Los Servicios Periciales.

Igualmente, auxilian al Ministerio Público, en los términos de las normas aplicables, la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal y, en general, las demás autoridades que sean competentes.

Aunque resulte reiterativo, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito explica que la Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común.

Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.

En su caso los Servicios Periciales actúan bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.

Los auxiliares del Ministerio Público notificaran de inmediato a Servicio Periciales, de todos los asuntos en que deben intervenir.

El Procurador o los servidores públicos en quienes delegue esta función, podrán autorizar al personal de la Procuraduría para auxiliar a otras autoridades que lo requieran en el desempeño de una o varias funciones, que sean compatibles con las que corresponden a la procuración de justicia.

El auxilio se autoriza, mediante la expedición del acuerdo correspondiente, tomando en cuenta los recursos y las necesidades de la Procuraduría. El personal autorizado, no queda, por ese hecho, comisionado con las autoridades a quienes auxilie.

A reserva de ampliar el análisis correspondiente de la Policía Judicial en el próximo capítulo, se concluye que le corresponden a esta La Policía Judicial del Distrito Federal, de acuerdo con las disposiciones legales en la materia, tiene las siguientes atribuciones:

- Investigar hechos delictuosos en los que los Agentes del Ministerio Público soliciten su intervención, así como aquellos de que tenga noticia directamente, debiendo en este caso hacerlo del conocimiento inmediato del Agente del Ministerio Público que corresponda;
- Recabar las pruebas de la existencia de los delitos y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participaron, que le ordene el Agente del Ministerio Público;
- Entregar las citas y presentar a las personas que les soliciten los Agentes del Ministerio Público para la práctica de alguna diligencia;
- Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales;

- Poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en flagrancia y a las que deban ser presentadas por orden de comparecencia. En el caso de ejecución de órdenes de aprehensión, aquélla se efectuará dentro del término establecido en la fracción XVIII del articulo 107 constitucional;

- Llevar el registro, distribución, control y trámite de las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión y cateo que giren los órganos jurisdiccionales y las de presentación o investigación que despache el Ministerio Público; el control de radio, de la guardia de agentes y del personal de la Policía Judicial en cuanto a los servicios que presta;

- Rendir los informes necesarios para su intervención en los juicios de amparo, y

- Las demás que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y las que le confieran el Procurador y sus superiores jerárquicos, en el ámbito de sus atribuciones.

Debe destacarse que la policía judicial del Distrito Federal a diferencia de los demás cuerpos policíacos solamente actúa a petición y en auxilio del Ministerio Público siempre y cuando medie denuncia, tenga conocimiento de la comisión de un, delito o que así lo solicite el juez de lo penal que lleve el asunto.

2.3 POLICÍA PREVENTIVA

El segundo cuerpo de carácter general, contemplado por la Constitución está formado por la policía preventiva, que presta sus servicios en los municipios, particularmente a partir de la reforma al artículo 115 constitucional en diciembre de 1982, puesto que el inciso h de la fracción III, del mencionado precepto fundamental, dispone que los propios municipios tienen a su cargo, con el concurso de las autoridades estatales cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, entre otros servicios, los relativos a la seguridad pública y tránsito.

Por lo que se refiere al Distrito Federal, la citada policía preventiva forma parte del gobierno del propio Distrito, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122 constitucional, el Estatuto de Gobierno y del Reglamento de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Como sería imposible hacer referencia a la organización y funciones de las policías preventivas municipales de todo el país, se puede realizar un breve examen de la estructura y atribuciones de la del Distrito Federal, que además de ser la más importante es la que sirve de modelo a las primeras.

A pesar de las numerosas reformas que ha experimentado, todavía sigue vigente el reglamento de la citada policía distrital de 12 de noviembre de 1941; de acuerdo con el cual, dicho cuerpo de seguridad está destinado a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del Distrito Federal, al proteger los intereses de la sociedad. En tal virtud, tiene como funciones la de vigilancia y defensa sociales para prevenir los delitos a través de medidas que tutelen la vida y la propiedad de

las personas, el orden social y la seguridad pública, con la facultad de reprimir los actos que perturben y pongan en peligro dichos bienes jurídicos.

El citado cuerpo también actúa como auxiliar del Ministerio Público y de los tribunales judiciales, al obedecer y ejecutar sus mandamientos de aprehensión, de investigación y de persecución de los delitos, en los términos del artículo 21 de la Constitución, así como los relativos de los CPP.

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

Este cuerpo, que es primordialmente de vigilancia y prevención, sólo realiza actividades de investigación en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales judiciales; por lo que carecía de fundamento el cuerpo que se denominó en un principio como servicio secreto y con posteridad División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia, que estaba regulado por el Capítulo II del título 1, libro tercero, del citado reglamento de la policía preventiva.

Tomando en cuenta esta invasión de facultades de la policía judicial, el presidente de la República expidió el acuerdo publicado en el *Diario Oficial* el 14 de enero de 1983, derogando las citadas disposiciones y ordenando la disolución de la mencionada División, así como la adscripción de los agentes de esa corporación a las policías judiciales federal y del DF, mediante convenio celebrado por las procuradurías respectivas.

También debe destacarse el diverso acuerdo publicado la misma fecha, por el cual el mismo titular del ejecutivo federal ordenó la elaboración de reglamentos para las policías judicial federal, judicial del DF y preventiva también del DF, y además la celebración de un convenio con el gobierno del Estado de México por las mencionadas dependencias, para la operación de los diversos cuerpos policíacos en la zona conurbada del "Valle de México", con respecto de la autonomía estatal y de la división de competencia de los propios organismos. Es importante lo dispuesto por el artículo noveno de ese acuerdo, que establece la coordinación de los Institutos Técnico y de Formación Profesional de las Procuradurías, federal y distrital, para el mejor funcionamiento de sus tareas de selección, formación, capacitación y desarrollo del personal de ambos organismos.

Finalmente, pero también por lo que se refiere a la policía preventiva del DF, deben señalarse las funciones que le corresponden de acuerdo con la Ley sobre Justicia Cívica, se confiere a los agentes de dicha policía la facultad de detención y presentación inmediata ante el juez calificador que corresponda, de quienes incurran en faltas flagrantes cuando consideren dichos agentes, bajo su más estricta responsabilidad, que es indispensable para hacer cesar la falta o preservar el Orden público, debiendo justificar la propia detención ante el mencionado juez calificador, y cuando no proceda los agentes deben extender la cita ante el juez calificador en una boleta en la que se anoten la falta cometida y sus características.

Es importante la reglamentación anterior debido a los abusos y arbitrariedades cometidos por los agentes de la policía preventiva al detener a los presuntos infractores sin criterios precisos y sin justificación adecuada, que ahora se

pretende suprimir; sin embargo, falta el establecí miento de sanciones para las detenciones arbitrarias como ocurre en numerosos ordenamientos contemporáneos.

2.4 POLICÍA MILITAR

Si bien la policía judicial militar no está contemplada en el artículo 21 de la Constitución, el artículo 13 constitucional de 1917 aclaraba que " subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar ", retomando esta facultad, la policía militar está prevista por el articulo 47 del Código de Justicia Militar de 28 de agosto de 1933 y por el Reglamento de esta institución del 18 de mayo de 1941, precepto y ordenamiento de acuerdo con los cuales la función respectiva se presta por un cuerpo permanente, del cual se ocupa el citado reglamento, pero también por los agentes del Ministerio Público, así como por los militares que por virtud de su cargo o comisión desempeñen accidentalmente labores de investigación.

Por lo que respecta al cuerpo permanente, el mismo depende directa e inmediatamente del procurador general de justicia militar, y tiene por objeto auxiliar al Ministerio Público Militar, en la investigación de los delitos de naturaleza castrense, en la reunión de las pruebas y en el descubrimiento de los autores, cómplices y encubridores.

CAPÍTULO III

EL UNIVERSO POLICIAL MEXICANO

El desconocimiento del Derecho o por la carencia de una cultura jurídica adecuada de los altos funcionarios del Gobierno ha ido paulatinamente, dando margen a la formación de cuerpos policiales sin sustento constitucional, y cuya creación se ha dado a partir de un acto administrativo, sin el menor respeto al Poder Legislativo y a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente capítulo se analiza la forma en que se ha construido el universo policial, al que el ciudadano mexicano debe enfrentar cotidianamente.

3.1 CUERPOS CONSTITUCIONALES.

En el capítulo anterior se estudiaron los cuerpos policiales contemplados originariamente por la Constitución de 1917, es decir: una policía militar, exclusiva del ámbito castrense, una policía auxiliar de Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos y una policía preventiva, de tipo administrativo, para garantizar el cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno o las leyes de la materia cívica.

pretende suprimir; sin embargo, falta el establecí miento de sanciones para las detenciones arbitrarias como ocurre en numerosos ordenamientos contemporáneos.

2.4 POLICÍA MILITAR

Si bien la policía judicial militar no está contemplada en el artículo 21 de la Constitución, el artículo 13 constitucional de 1917 aclaraba que " subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar. ", retomando esta facultad, la policía militar está prevista por el articulo 47 del Código de Justicia Militar de 28 de agosto de 1933 y por el Reglamento de esta institución del 18 de mayo de 1941, precepto y ordenamiento de acuerdo con los cuales la función respectiva se presta por un cuerpo permanente, del cual se ocupa el citado reglamento, pero también por los agentes del Ministerio Público, así como por los militares que por virtud de su cargo o comisión desempeñen accidentalmente labores de investigación.

Por lo que respecta al cuerpo permanente, el mismo depende directa e inmediatamente del procurador general de justicia militar, y tiene por objeto auxiliar al Ministerio Público Militar, en la investigación de los delitos de naturaleza castrense, en la reunión de las pruebas y en el descubrimiento de los autores, cómplices y encubridores.

CAPÍTULO III

EL UNIVERSO POLICIAL MEXICANO

El desconocimiento del Derecho o por la carencia de una cultura jurídica adecuada de los altos funcionarios del Gobierno ha ido paulatinamente, dando margen a la formación de cuerpos policiales sin sustento constitucional, y cuya creación se ha dado a partir de un acto administrativo, sin el menor respeto al Poder Legislativo y a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente capítulo se analiza la forma en que se ha construido el universo policial, al que el ciudadano mexicano debe enfrentar cotidianamente.

3.1 CUERPOS CONSTITUCIONALES.

En el capítulo anterior se estudiaron los cuerpos policiales contemplados originariamente por la Constitución de 1917, es decir: una policía militar, exclusiva del ámbito castrense, una policía auxiliar de Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos y una policía preventiva, de tipo administrativo, para garantizar el cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno o las leyes de la materia cívica.

La autora de tesis, considera que sería redundante, volver a describir sus funciones y su marco legal, por lo que se remite al lector al capítulo previo en caso de dudas al respecto.

3.2 CUERPOS NO CONSTITUCIONALES

Respecto a una de las policías más recientes, la Policía Fiscal Federal, el Acuerdo que la creó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1990, estipula lo siguiente:

El artículo sexto del acuerdo aclara que la Policía Fiscal Federal se integra por:

I. La Dirección.
II. La Subdirección de Vigilancia Aduanera.
III. La Subdirección de Prevención de Delitos Fiscales.
IV. El Departamento de Vigilancia.
V. El Departamento de Prevención de Delitos Fiscales.
VI. Los Comandantes de la Policía Fiscal Federal.
VII. Los Agentes de la Policía Fiscal Federal.

La Dirección, las Subdirecciones y los Departamentos tendrán su sede en la Ciudad de México, Distrito Federal. Cada Coordinación de Administración Fiscal contará con los Comandantes y los Agentes de la Policía Fiscal que sean necesarios para auxiliar a las unidades administrativas regionales de la circunscripción territorial de la Coordinación; asimismo, la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal,

contará con los Comandantes y los Agentes de la Policía Fiscal que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Este personal dependerá jerárquicamente de la unidad administrativa en la que preste sus servicios.

Por otra parte el personal que integre la Policía Fiscal Federal, será adscrito atendiendo las necesidades de cada una de las Coordinaciones de Administración Fiscal y del servicio en general. (Artículo 7°.)

El mismo Acuerdo cita que compete a la Policía Fiscal Federal:

Llevar a cabo la prevención de delitos fiscales, apoyar a la autoridad fiscal competente en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia, y realizar la vigencia aduanera.

Proponer, para aprobación superior los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a que sus integrantes deban sujetarse en las materias a que se refiere la fracción anterior, realizar sus actividades de conformidad con la política de revisión que determine la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Practicar las verificaciones de mercancías de comercio exterior y de vehículos en su transporte en los recintos fiscales correspondientes; así como los demás actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de manejo, transporte, tenencia legal de dichas mercancías y en su caso, proceder a la retención, persecución, embargo o secuestro de las mismas y de los medios de transporte, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los bienes y valores en ellos depositados, conforme a las políticas y lineamientos que señale la Dirección General

de Auditoria Fiscal Federal.

Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados para que exhiban las declaraciones, pedimentos, avisos v demás documentos, y para que proporcionen datos e informes, así como proceder a su revisión en el acto de verificación para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales a que se refiere la fracción anterior.

Poner en conocimiento de la Administración Fiscal Federal del domicilio fiscal del interesado o de la más cercana al lugar de los hechos, si dicho domicilio se desconoce, en los casos de secuestro de mercancías de comercio exterior o de sus medios de transportes, los resultados de sus actuaciones para que ante dicha autoridad aduanera se tramite y resuelva el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, así como poner las mercancías y medios de transporte a disposicin de la aduana que corresponda para que realice su control y custodia, en su caso.

Cumplir estrictamente con las disposiciones legales que regulan la correcta actuación de la corporación y de sus miembros como personal de confianza de la Secretaría, incluidos los requisitos y condiciones para su ingreso y promoción; la disciplina a que se encuentran sujetos; los estímulos, correctivos y sanciones aplicables, así como la reasignación de funciones por razón de edad, incapacidad física u otras, y los casos de separación.

Aplicar la legislación aduanera y las convenciones internacionales para la devolución de los vehículos y aeronaves extranjeras materia de robo o de disposición ilícita, mediante la realización de los actos de vigilancia, verificación en tránsito y de

revisión física en los recintos fiscales respectivos; proceder a la detención y secuestro de dichos vehículos y aeronaves; v notificar al interesado el inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, señalándole la Administración Fiscal Federal a que deber acudir; siendo ésta la de su domicilio fiscal o la más cercana al lugar de los hechos, si dicho domicilio se desconoce; y remitir las actuaciones a la referida Administración para que tramite y resuelva dicho procedimiento, así como poner los vehículos a disposición de la aduana que corresponda para que realice su control y custodia.(Art. 8o.)

Para el desarrollo de las actividades de la Policía Fiscal Federal, en materia de su competencia, se entiende por:

I. Zonas de inspección y vigilancia permanente:

a) Los recintos fiscales.

b) Las aguas territoriales y playas marítimas.

c) La zona económica exclusiva, adyacente al mar territorial.

d) Los aeropuertos.

e) Una franja de cincuenta kilómetros de ancho, paralela y adyacente a las líneas divisorias internacionales y Una franja de Doscientos kilómetros de ancho, paralela y adyacente a las playas marítimas.

Orden para verificar durante su transporte la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera: la que por escrito debe emitir la Dirección General de Auditoria Fiscal Federal o las Coordinaciones de Administración Fiscal, para practicar la citada verificación, fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente; orden que deberá señalar la circunscripción territorial en que podrá

practicarse y el tiempo de su vigencia que no ser mayor de treinta días.

Son autoridades competentes para ordenar las citadas verificaciones, la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal de conformidad con el artículo 65, fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y las Coordinaciones de Administración Fiscal, para lo cual se delega expresamente dicha facultad a sus respectivos Titulares.

Visitas domiciliarias:

Las que se efectúan por las autoridades fiscales a los contribuyentes para verificar el cumplimiento de sus obligaciones aduanales y fiscales, las que se regirán en todo caso por las disposiciones y formalidades establecidas en la Ley Aduanera y en el Código Fiscal de la Federación, en las que la Policía Fiscal Federal únicamente actuará como elemento de apoyo a solicitud expresa de la autoridad facultada para practicarlas. (Art. 9).

Otra de las Policías no constitucional con gran relevancia en México es la Federal de Caminos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el Reglamento de la Policía Federal de Caminos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de agosto de 1978, se destaca que:

El Presidente de la República, por conducto del Secretario de Comunicaciones y Transportes dictará las órdenes para el funcionamiento de la Policía Federal de Caminos. En los casos previstos en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo Federal, dispondrá de dicha

Corporación a través del Secretario de la Defensa Nacional, de conformidad con los ordenamientos legales correspondientes, es decir en los casos de perturbación grave de la paz pública. (Art.2°. del Reglamento)

El Reglamento que se analiza aclara que la Policía Federal de Caminos constituye una Corporación organizada con disciplina militar, que colaborará con el Ejército Mexicano cuando para ello sea requerida, y auxiliará en sus misiones a las autoridades y corporaciones policiacas, sujetándose a las leyes y reglamentos respectivos. Será dotada del equipo y armamento a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y demás ordenamientos correspondientes.(Art. 3o.)

Se destaca que la disciplina es la norma a que el personal de la Policía Federal de Caminos debe sujetar su conducta; tiene como base la observancia de un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes establecidos en el presente reglamento y por la superioridad.

La Policía Federal de Caminos es una dependencia de la Dirección General de Autotransporte Federal con categoría de Subdirección. Para los efectos del reglamento, la República Mexicana se divide en tantas Jefaturas de Región y de Destacamento como se estimen necesarias y sus jurisdicciones serán establecidas previo acuerdo del Secretario de Comunicaciones y Transportes.(Art. 5°.)

La Policía Federal de Caminos según el artículo 6º, estará integrada por:

I. Jefatura;

II. Estado Mayor;

III. Inspección General;

IV. Comisión de Honor y Justicia;

V. Jefatura de Región, y

VI. Jefaturas de Destacamento.

Asimismo, el personal que la integre será aquel que se nombre conforme al presupuesto, y ocupará los cargos siguientes:

I. Jefe de la Policía Federal de Caminos;

II. Jefe del Estado Mayor;

III. Jefe de Sección del Estado Mayor;

IV. Inspector General;

V. Jefe de Región;

VI. Jefe de Destacamento;

VII. Oficial;

VIII. Personal de clases radio operadores y criptógrafos, y

IX. Personal de vigilancia. (Art.7º.)

El Jefe de la Policía Federal de Caminos tiene las facultades y obligaciones genéricas de los Subdirectores que señala el Manual General de Organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las específicas siguientes:

Atender el desarrollo interno de la Corporación, la disciplina y honorabilidad de sus elementos; el control de las Jefaturas de Región y de Destacamento, procurando que la labor se realice elevando el espíritu de la Corporación;

Llevar al acuerdo de la superioridad todos los asuntos técnicos, administrativos y operacionales de la Corporación que así lo requieran;

Ordenar, organizar y supervisar el tránsito de vehículos en los caminos de jurisdicción federal;

Vigilar que sean observadas las disposiciones relativas al uso y aprovechamiento de los caminos nacionales, de sus servicios conexos, cuando se trate de éstos deberá ser ordenado por escrito;

Ordenar se auxilie a las demás autoridades, en mantener el orden, garantizar la seguridad pública, investigar los delitos, perseguir y capturar delincuentes en la forma y términos que prevengan las leyes respectivas;

Tomar conocimiento de los accidentes que ocurran en caminos de jurisdicción federal y ordenar se adopten las medidas necesarias para prevenirlos;

Ordenar la vigilancia para evitar se destruyan o maltraten las carreteras, puentes federales, servicios conexos, señales y demás bienes de la Nación, que se encuentren en los caminos federales o en sus derechos de vía;

Ordenar y organizar se proporcione a los usuarios de los caminos toda clase de informes y auxilios;

Cuidar que se proporcione a los oficiales la instrucción cívica y el adiestramiento técnico y militar que se requiera;

Turnar a la Comisión de Honor y Justicia los casos que así lo ameriten y resolver previa consulta con la superioridad, sobre las propuestas que le sean sometidas a su consideración por la propia Comisión y gestionar ante las autoridades correspondientes de la Dirección General de Autotransportes Federal, lo conducente.

Informar oportunamente a la superioridad sobre las novedades importantes que se sucedan en los diferentes destacamentos así como sobre las irregularidades graves en que incurran los miembros de la Corporación, para los efectos de aplicar la sanción que prevé el presente reglamento.

Proponer a la superioridad el nombramiento de los Jefes de Zona, Jefes de Servicio y los demás ascensos o nombramientos, así como los cambios de adscripción, conforme a las disposiciones contenidas en el reglamento.

Pasar las revistas periódicas o especiales que se requieran al personal de la Policía Federal de Caminos.

En general, las consignadas en leyes y reglamentos de la materia, así como las propias de su cargo.

Otro cuerpo policial que no estaba contemplado en el cuerpo de la Constitución de 1917, es la Policía Federal Preventiva que será analizada en forma particular en el próximo capítulo, pero debe anticiparse que le fueron conferidas atribuciones similares a las de la policía judicial federal o ministerial de la federación.

Como puede observarse tanto a la Policía Judicial como a las Policías Fiscal Federal, Federal de Caminos y Federal Preventiva se les encomienda la investigación y persecución de los delitos, ocasionándose serios problemas cuando se originan excesos en el cumplimiento del deber, a éstos órganos se agrega en las mismas funciones el Ejército Mexicano y en las ocasiones en que se han enfrentado estos cuerpos se ha tenido que lamentar la pérdida de vidas humanas, lo cual no debería ocurrir en un Estado de Derecho.

3.3 INTERPOL

En México, como una consecuencia de los diferentes acuerdos internacionales, funciona una oficina de la organización policial internacional.

Según los términos del Articulo 2 de su Estatuto, los fines de la Organización son los siguientes:

1. "Conseguir y desarrollar, dentro del marco de las leyes de los diferentes países y del respeto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la más amplia asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal;

2. Establecer y desarrollar sodas las instituciones que puedan contribuir a la prevención y la represión de las infracciones de derecho común."

El Articulo 3 del Estatuto establece los límites del campo de acción de la OIPC-INTERPOL:

Está rigurosamente prohibida a la Organización toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial."

De acuerdo con la interpretación dada al Artículo 3, se consideran delitos de tipo político los delitos que presentan en función de las circunstancias y de los motivos que originaron el acto, un carácter político predominante, aun cuando el país en que se produjeron los hechos los haya tipificado como de derecho común. Este criterio de predominancia ha sido incorporado en una resolución interpretativa que fue aprobada por la Asamblea General de Interpol en 1951.

Por otra parte, de una resolución aprobada en 1984 se desprende que, por regla general, los delitos perpetrados en lugares ajenos a una 'zona de conflicto', cuyas víctimas son igualmente ajenas a la causa combatida, no se consideran delitos de tipo político.

Según el Articulo 4 del Estatuto de la Organización:

"Cada país podrá designar como Miembro de la Organización a cualquier organismo oficial de policía cuyas funciones estén comprendidas en el marco de las actividades de la Organización.

La solicitud de adhesión deberá presentarse al Secretario General por la autoridad gubernamental competente. La adhesión no será definitiva sino después de aprobada por la Asamblea General por mayoría de dos tercios."

La cooperación policial internacional se ha desarrollado en el seno de la OIPC-INTERPOL,respetando los siguientes principios fundamentales:

Respeto de las soberanías nacionales

La cooperación se basa en la acción respectiva de las fuerzas de policía de cada Estado Miembro que actúan en su propio país de conformidad con su legislación nacional.

- **Represión limitada a los delitos de derecho común (Articulos 2 y 3 del Estatuto)**

La Organización limita su acción a la prevención y a la represión de los delitos de derecho común, único campo en que puede lograrse el acuerdo de todos los Estados Miembros.

Carácter universal de la cooperación

Todo Estado Miembro de la Organización puede cooperar con cualquiera de los otros Estados Miembros. La cooperación no debe tener limitaciones de índole geográfica ó lingüística.

Igualdad en el trato dispensado a todos los estados Miembros

Todos los Estados Miembros de la Organización reciben de la misma idénticos servicios y gozan de los mismos derechos, sea cual fuere el importe de su contribución financiera.

Carácter extensivo de la cooperación

Por conducto de las Oficinas Centrales Nacionales, la cooperación está abierta a todas las administraciones que, en un Estado Miembro, tienen la misión de luchar contra la delincuencia de derecho común.

Flexibilidad en el funcionamiento de la cooperación

Dentro del marco de los principios que aseguran un funcionamiento metódico y continuo, la cooperación se efectúa sin formalismo excesivo, a fin de tomar en consideración la gran diversidad de estructuras y de situaciones nacionales.

De conformidad con estos principios, la OIPC-INTERPOL no cuenta con poderes supranacionales para realizar misiones operativas sobre el terreno.

La cooperación consiste en un trabajo coordinado de las policías de los Estados Miembros, que actúan a la vez como proveedores y solicitantes de información y de servicios.

MEDIOS PARA LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL

Red de telecomunicaciones de la OIPC-INTERPOL

Uno de los objetivos fundamentales de la OIPC-INTERPOL es garantizar el intercambio de informaciones entre los Estados Miembros, por una parte, y entre éstos y la Secretaría General por otra, de manera permanente, rápida, fiable y segura. Las tres primeras condiciones se refieren a la red de telecomunicaciones y la cuarta al dispositivo de cifrado.

En primer lugar, hay que precisar que las citadas informaciones pueden presentarse de diversas maneras:

- Textos mecanografiados;
- Textos con gráficos, esquemas y cuadros;
- Imágenes: billetes falsos, huellas dactilares, fotografías;
- Textos e imágenes reunidos (difusiones);
- Consultas a las bases de datos.

El nivel de la tecnología y de los equipos utilizados es muy heterogéneo y depende de los países. Uno de los objetivos principales de la Organización es ir nivelando progresivamente la red de telecomunicaciones de la OIPC-INTERPOL en todas las regiones, para garantizar la calidad de la misma en el futuro.

La red y su estructura lógica

La OIPC-INTERPOL cuenta actualmente con 176 países miembros, que presentan muy diferentes grados de desarrollo tecnológico. Sus necesidades en

materia de tratamiento y comunicación de informaciones policiales de carácter internacional son muy diversas.

La red de telecomunicaciones de la OIPC-INTERPOL está estructurada en tres niveles:

Primer Nivel:

Las OCN actúan como intermediarias entre las autoridades de cada país y la Organización. Hay 176 OCN y 11 Suboficinas.

Segundo nivel: las Estaciones Regionales

Las Estaciones Regionales constituyen el primer punto de concentración y de tránsito. Su misión es garantizar el tráfico interregional entre las OCN conectadas con ellas, por una parte, y por otra concentrar y facilitar la circulación de las transmisiones entre su región y el resto de la red de la Organización. Actualmente hay siete Estaciones Regionales:

- Lyón (Secretaría General): Europa - Mediterráneo, América del Norte y Oriente Medio.
- Nairobi: Africa Oriental;
- Abiyán: Africa Occidental;
- Buenos Aires: América del Sur;
- Tokio: Asia;
- Puerto Rico: Caribe - America Central;
- Canberra: Pacifico.

Tercer nivel: la Estación Central

La Estacion Central es el segundo punto de tránsito. Se ocupa de las comunicaciones entre regiones a través de las Estaciones Regionales. Además, la Estación Central ejerce la función de Estación Regional para Europa - Mediterráneo, América del Norte y Oriente Medio (66 OCN).

Estos son los principios arquitectónicos básicos que sirven de base a la instalación de la estructura física de la red de telecomunicaciones.

Desarrollo de la red

La norma internacional X.400 en materia de mensajería electrónica, está definida en una serie de recomendaciones del Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico (CCITT). Las ofertas de este tipo de servicios, tanto públicos como privados, se ajustan cada vez más a esta norma. Las administraciones públicas, y la mayoría de los grandes fabricantes, disponen actualmente de cabezas de línea, servicios o servidores privados adaptados a la norma X.400.

La conformidad con esta norma ofrece grandes ventajas:

- La compatibilidad y, por lo tanto, la posibilidad de interconexión de sistemas X.400 procedentes de diferentes proveedores;
- La posibilidad de conectar terminales de tipos muy variados;
- La garantía de que los fabricantes tienen la posibilidad de actualizar los sistemas, en función de los futuros adelantos de la norma X.400, con un coste mínimo;

- Servicios de valor añadido, como la transmisión de datos e imágenes.

Todo esto permite determinar una estrategia de equipamiento de las OCN y de las Estaciones Regionales con mini-AMSS (servidores de mensajeria X.400) a base de material normalizado, que no necesita un estudio y una puesta a punto caros. En 1991 se aprobó la política de modernización regional que tenía en cuenta estas orientaciones.

Evidentemente, el servidor de mensajería electrónica de la Secretaría General se adapta a dicha norma, para integrarse en la red general.

Situación actual de la red

Instalación de los equipos X.400

La mayoría de los países de Europa y América del Norte cuentan con equipos X.400. A finales de 1993 había 33 países y tres Estaciones Regionales equipadas con este sistema. Esta modernización dio lugar a la supresión del AMSS y de la estación de radio de St-Martin d'Abbat en diciembre de 1993, ya que actualmente todas las comunicaciones se realizan mediante el servidor X.400 de la Secretaría General.

El plan de modernización regional prevé la instalación de equipos X.400 en un centenar de OCN equipando así gradualmente regiones enteras. Con este proyecto de gran envergadura se pretende facilitar el acceso a la nueva tecnología a las OCN que no puedan permitírselo a corto plazo, así como alcanzar un nivel de equipamiento homogéneo en todas las regiones del mundo. De este modo, bastarán unos minutos para difundir un mensaje al mundo entero.

Estos proyectos podrán realizarse gracias a la red mundial X.25 utilizada por las compañías aéreas (SITA). La presencia de este operador en todos los países hará posible asimismo un mantenimiento y un servicio de asistencia local fundamentales.

El 30 de diciembre de 1993 se firmó un primer contrato para la región de América del Sur.

Cifrado de las comunicaciones

El intercambio de mensajes permanente, rápido y fiable no basta para la Organización; es preciso que también sea seguro.

La red Interpol abarca muchos tipos de terminales y servicios de mensajería electrónica, suministrados por diferentes fabricantes. En relación con la seguridad y el intercambio de mensajes, las funciones básicas que hay que garantizar son las siguientes:

- Verificación del remitente para evitar que un tercero pueda conectarse a la red y enviar mensajes perturbadores;
- Seguridad del intercambio propiamente dicho, para garantizar tanto que no hay interceptación, como que no pueda ocurrir que un mensaje no sea identificado.

El sistema de cifrado elegido puede adaptarse a todos los equipos basados en microordenadores y permite el cifrado de terminal a terminal de las comunicaciones establecidas entre microordenadores equipados con programas X.400, así como la verificación del remitente mediante la firma electrónica con tarjeta inteligente, todo ello sin ninguna modificación del servidor X.400.

Estas opciones evitan sobre todo cambios costosos en la Estación Central, y garantizan una gran seguridad para los medios de transmisión futuros (microordenadores).

Este sistema está disponible desde agosto de 1991.

Sistema de Búsqueda Automatica (SBA)

El SBA es un sistema teleinformático que permite realizar búsquedas automáticas en una base de datos, tanto a las OCN Interpol como a los servicios oficiales con misiones de policía.

Esta base de datos se encuentra en un servidor de la Secretaría General.

Las informaciones enviadas por las OCN se introducen diariamente en la citada base de datos, previa autorización del país remitente.

Las investigaciones sobre la identidad de un sospechoso pueden efectuarse utilizando diversos criterios, entre ellos la fonética, y permiten el acceso a distintos tipos de información sobre una persona, como apellido, nombre, fecha de nacimiento y nacionalidad. También figuran en la base sus alias conocidos, sus pasaportes o sus documentos de identidad.

Igualmente, puede conseguirse la transmisión de la fotografía y las huellas dactilares del individuo, junto con su difusión internacional en inglés, francés español o árabe.

Para tener acceso al SBA central pueden utilizarse varias líneas, como la red telefónica, la red de conmutación de paquetes (tipo x.25) o la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI).

Este sistema entró en servicio operativo en junio de 1992, pudiendo así las OCN encargar los equipos necesarios.

Mediante la instalación de los sistemas X.400, de cifrado de comunicaciones y del SBA, la OIPC-INTERPOL dispone de la base necesaria para el desarrollo de una red mundial en vanguardia de la actual tecnología y muy completa (transmisión de textos cifrados y transmisión de imágenes).

Sistemas informáticos

La informatización de la Secretaría General, y la consiguiente reforma de las estructuras, ha permitido proporcionar la ayuda técnica y profesional solicitada por los Estados Miembros, necesaria para la instalación del sistema de búsqueda automática e indispensable para la lucha contra los delitos internacionales de derecho común en la década de los 90.

La modernización obtenida con la instalación y utilización de tecnologías de vanguardia ha producido los siguientes resultados:

- Ampliación del Sistema de Información Criminal (SIC) con objeto de mejorar los métodos de almacenamiento y de búsqueda de informaciones sobre delitos, de reducir al máximo el tiempo de respuesta a las OCN y de proporcionar a la División de Enlace e Información Criminal un sistema de acceso rápido a los datos transmitidos por los Estados Miembros;

- Instalación de un sistema electrónico de ofimática, mensajería y archivo. Dicho sistema permite sobre todo trabajar en los cuatro idiomas de la Organización, y facilita la comunicación interna.

Introducción de datos, archivo electrónico y consulta automática

Los servicios encargados del tratamiento de la información criminal disponen de:

- Un fichero informatizado de nombres de personas implicadas en delitos internacionales y sus alias;
- Un fichero informatizado de delitos, clasificados según su tipo, lugar de comisión y *modus operandi*;
- Un fichero informatizado de decomisos de drogas;
- Un fichero informatizado de decomisos de moneda falsa;
- Un fichero informatizado de robos de obras de arte;
- Un fichero informatizado de números de identificación (documentos de viaje o de identidad, referencias de objetos de arte, etc.) descubiertos en investigaciones policiales;
- Un fichero decadactilar con una colección de huellas dactilares de delincuentes internacionales, clasificado según el sistema de Galton-Henry; su explotación permite descubrir la identidad de un delincuente que utiliza diversos nombres, de un cadáver o de una persona amnésica;

- Un fichero fotográfico que reagrupa los retratos de delincuentes especializados, de reincidentes y de personas desaparecidas;
- Un sistema de archivo electrónico de índice informático;
- Un servidor electrónico de texto e imágenes que permite a las OCN la consulta, instantánea y a distancia, de una base de datos seleccionados.

Servicio de difusiones internacionales

La finalidad de las difusiones internacionales es comunicar ciertos datos a los servicios de policía de los Estados Miembros por conducto de las Oficinas Centrales Nacionales. Las preparan los funcionarios del Grupo de Difusiones, y a menudo reúnen elementos recogidos en varios Estados.

Se pueden distinguir:

Difusiones individuales

Cada una de ellas lleva los datos de identidad relativos a un individuo. Comprende asimismo la descripción, y cuando existen, la fotografía y las huellas dactilares del interesado.

Existen cinco tipos de difusiones en función de su objeto:

- Difusiones por las cuales se solicita la detención de una persona con miras a su extradición. Esas difusiones contienen todas las indicaciones

relativas a la orden de detención y al delito que ha dado lugar a la misma;

- Difusiones destinadas a recoger informaciones sobre una persona. Se suelen utilizar, por ejemplo, para averiguar el paradero de un delincuente;
- Difusiones de carácter preventivo. Dan cuenta de las actividades de un profesional de la delincuencia que opera a nivel internacional;
- Difusiones de personas desaparecidas. Se emiten cuando se señala la desaparición de una persona de su domicilio habitual, en particular de un menor, y se busca información sobre su paradero; Difusiones de cadáveres no identificados. Esos documentos divulgan las señas personales y eventualmente las huellas dactilares de un cadáver no identificado.

Difusiones sobre objetos robados o buscados

Estas difusiones señalan las características de objetos de gran valor que han sido robados o de objetos descubiertos cuyo origen resulta sospechoso. Se trata muy a menudo de obras de arte. Esas difusiones reproducen las fotografías de los objetos siempre que sea posible, y son redactadas por el Grupo de Delincuencia General, que depende de la Subdivisión 1 de la Division II.

Difusiones de *modus operandi*

Los *modus operandi* nuevos o particularmente interesantes utilizados por delincuentes internacionales son objeto de difusiones especiales que se remiten a las OCN.

Circulares, síntesis, folletos técnicos, etc

La Secretaría General efectúa asimismo la difusión de circulares y folletos que sintetizan informaciones concretes recogidas en un momento dado sobre ciertos tipos de delincuencia y sobre ciertas categorías de delincuentes (traficantes de drogas, estafadores, delincuentes violentos, secuestradores de aviones, etc).

Trabajos destinados a facilitar la identificación

La Secretaría General ha efectuado diversos trabajos destinados a facilitar la identificación de personas o a presentar los *modus operandi* utilizados en la preparación o la comisión de infracciones. Particularmente, se pueden citar:

- Un folleto que expone un método para transcribir en cifras los nombres y apellidos de origen chino;
- Un Manual de Identificación de Víctimas de Catástrofes;
- Una Enciclopedia sobre Haberes Financieros que ayuda a los investigadores implicados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la reconversión de bienes muebles e inmuebles procedentes de actividades delictivas;

- Un fichero informatizado de todos los explosivos que se fabrican y que han podido identificar las investigaciones policiales;
- Un folleto de matrículas de vehículos de los distintos países, con reproducciones en color.

Documentación e información policiales

Los funcionarios de la División de Enlace e Información Criminal analizan las informaciones sobre los delitos y sus autores a partir del momento en que éstas llegan a la Secretaría General, y las introducen en los correspondientes archivos. El resultado de estos análisis puede transmitirse a las OCN en caso necesario.

Los documentos se archivan electrónicamente en discos ópticos, lo que facilita la identificación de los delincuentes y el descubrimiento de posibles relaciones entre diferentes asuntos criminales.

Formación del personal de policía

La OIPC-INTERPOL contribuye a la formación del personal de policía de los Estados Miembros y, con este motivo, en 1991 se estableció en la Secretaría General una unidad de Formación.

Las actividades de la OIPC-INTERPOL en materia de formación se sitúan en cinco ámbitos:

Intercambio de información

La Unidad de Formación organiza, coordina y participa en el Coloquio de Directores de Escuelas de Policía, que se reúne cada dos años dedicado al estudio de las cuestiones esenciales de la formación inicial y continua del personal de policía.

Formación de funcionarios de policía de las OCN en materia de cooperación policial internacional

La Unidad de Formación organiza, coordina y participa cada año en el Cursillo de formación para funcionarios de OCN.

La Secretaría General puede impartir un número limitado de cursillos de corta duración sobre la cooperación internacional en los países lo solicitan.

Formación para técnicos de telecomunicaciones de las OCN

Cuando se introducen nuevos equipos técnicos en una región, la Secretaría General organiza cursillos de formación sobre telecomunicaciones que son impartidos por la Organización o por los proveedores de los sistemas.

La Secretaría General puede recibir durante un periodo corto de prácticas y con carácter individual a técnicos de comunicaciones de las OCN, para estudios de equipamientos o de capacitación sobre un sistema.

Asimismo, en Lyón se organiza todos los años un cursillo de tres días para técnicos de telecomunicaciones de las OCN conectadas a la Estación Central de Lyón.

Asistencia técnica para la formación de policías en general

La Unidad de Formación se encarga de atender las solicitudes concretas de formación en ámbitos específicos procedentes de las OCN.

Interpol participa en algunos cursillos de formación policial como coorganizador o como proveedor de instructores.

Formación del personal de la Secretaría General

De conformidad con el programa de formación, la Unidad de Formación organiza la formación profesional continua del personal de la Secretaría General, actividad que comprende la formación para la utilización de sistemas informáticos y la formación de los nuevos miembros del personal (conocimiento del entorno profesional y de los principios que rigen la cooperación policial internacional), además de otras formaciones concretes en función de las necesidades específicas.

Asimismo, la Secretaría General hace impartir cursos de idiomas al personal. Que además permiten a los Jefes de las Oficinas Centrales Nacionales y a los encargados de ciertos servicios de policía de Estados Miembros pertenecientes a una misma región geográfica debatir los problemas propios de dicha región.

En los coloquios internacionales se reúnen policías y expertos para examinar temas precisos de interés para la policía, como la formación policial, la policía científica, las drogas, la informática en la policía, la delincuencia organizada, la prevención de la delincuencia, los fraudes internacionales, el terrorismo internacional, la identificación de personas y de huellas, las tomas de rehenes y los robos de bienes culturales.

En las reuniones de trabajo se examinan problemas planteados por casos criminales y permiten a los funcionarios policiales reunirse, discutir sobre investigaciones en curso y organizar investigaciones internacionales e intercambiar informaciones sobre desplazamientos de grupos de delincuentes conocidos.

Asistencia técnica

Todos los años, en el marco de los cursillos de formación que se celebran en la Secretaría General, el Comité Ejecutivo concede becas de estancia o de viaje para que los funcionarios de policía de las Oficinas Centrales Nacionales puedan participar en:

- Un cursillo de formación de funcionarios de OCN de dos semanas;
- Un cursillo de formación sobre la red de telecomunicaciones.

CAPITULO IV

LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Hasta este capítulo ha podido observarse que existe un conjunto de cuerpos policiales con atribuciones que en la práctica se enciman, que se duplican, asimismo, que la llamada Policía Judicial en realidad no es judicial en la medida que no depende del Poder Judicial y cuyo nombre, más apropiado debería ser el de Ministerial.

En el presente capítulo se revisa la normatividad constitucional sobre el espectro policíaco, delimitándose el campo de acción de los cuerpos policiales que contempló el constituyente de 1917, enfatizándose los aspectos relacionados con la Policía Ministerial.

Al revisar el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 13 se indica que:

"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la

autoridad civil que corresponda."

Del contenido de este precepto, emana un sistema especial que se supedita a elementos objetivos, como es la naturaleza militar de los delitos, y profesionales, esto es la pertenencia del sujeto activo a las fuerzas armadas, en consecuencia como señala atinadamente Sergio García Ramírez: no es un fuero personal, sino profesional. Quedando entendido que los órganos de la justicia militar " en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviera complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."[1]

La regulación secundaria se encuentra en el Código de Justicia Militar, de 1933, que contempla las materias orgánica, sustantiva, procesal y ejecutiva, y excluye, por lo mismo, la aplicación del Código Penal o del de Procedimientos Penales y de otros ordenamientos del sistema ordinario. En los artículos 203 a 453 se recogen delitos contra la seguridad exterior de la nación, la seguridad interior de la nación, la existencia y seguridad del ejército, la jerarquía y la autoridad, cometidos en ejercicio de las funciones militares o con motivo de ellas, contra el deber y el decoro militares, y cometidos en la administración de justicia o con motivo de ella.

Las penas que prevé el Código citado son: prisión ordinaria, prisión extraordinaria, suspensión de empleo o comisión militar, destitución de empleo y muerte (artículo 122).

[1] García Ramírez, Sergio; **Derecho Penal**; Porrúa, México, 1994, p. 157

De acuerdo con la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de abril de 1971, en su artículo segundo, fracción XXV, se menciona que uno de los órganos de la Secretaría de la Defensa Nacional será la Procuraduría General de Justicia Militar de la cual depende la Policía Judicial Militar.

Al respecto, en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 35, se establece que a la Procuraduría General de Justicia Militar, independientemente de sus funciones de averiguación y persecución de los delitos contra la disciplina militar, le corresponde dictaminar sobre las dudas o conflictos de orden jurídico que se le presenten en asuntos de la competencia de la Secretaría.

El citado artículo 21 constitucional explícitamente atribuye al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la persecución de los delitos, sin mencionar a la policía preventiva, reconoce que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos, es decir los que expida el Ejecutivo, y de policía, esto es los de Justicia Cívica o de Buen Gobierno.

De esta forma, con la excepción de la Policía Judicial militar que corresponde al fuero militar, como régimen de excepción, sólo se reconocen dos cuerpos policiales:

La Policía Judicial bajo la autoridad y mando del ministerio Público Y La policía preventiva de naturaleza local, la cual como lo señala el artículo 115, fracción III, es competencia de los municipios y que involucra también el área de tránsito.

Adicionalmente, en el artículo 122 constitucional al otorgarse al Gobierno del Distrito Federal la responsabilidad de garantizar la justicia cívica y nombrar al Procurador General de Justicia (fracciones III y VIII), se sobre entiende que existirán, en el Distrito Federal los mismos tipos de policía de carácter local, al igual que en las entidades federativas restantes.

Un punto controversial lo proporciona la fracción VII del artículo 115 constitucional, cuando menciona que " El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente", puesto que tanto el Ejecutivo como los gobernadores cuando permanezcan transitoriamente en el Distrito Federal se convierten, por lo confuso del texto, en los jefes de la fuerza pública del Distrito Federal, cosa que no ocurre con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Con base en lo estipulado por la Constitución sólo pueden existir dos policías, además de la Judicial Militar: la mal llamada policía judicial, en virtud de que debiera ser ministerial por ser un cuerpo policiaco auxiliar del Ministerio Público y la Preventiva como auxiliar de las autoridades administrativas locales, para vigilar el orden cívico y de buen gobierno de los municipios y de la capital de la República.

4.1 DECRETO DE CREACIÓN

Para conocer las atribuciones que debería tener la policía federal preventiva es necesario remitirse a la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 1° de junio de 1999, la cual señala en

su artículo primero que la creación del aparato de justicia preventiva tiene por objeto:

I.- Procurar una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal;

II.-Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público, entendiendo por éste:

El respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad o sexo;

El respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros;

El buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos privados de acceso público;

La conservación del medio ambiente y de la salubridad general, en los términos de las leyes en la materia;

El respeto, en beneficio colectivo, del uso y destino de los bienes del dominio público; y

Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad.

En el artículo séptimo de la mencionada Ley señala que se comete infracción

cívica cuando la conducta tenga lugar en:

Lugares o instalaciones públicas de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques o áreas verdes;

Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos;

Inmuebles públicos;

Medios destinados al servicio público de transporte;

Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en los lugares señalados en las fracciones anteriores; y

Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la Ley de la materia.

El artículo noveno explica que son infracciones cívicas las siguientes:

Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona a personas determinadas;

Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;

Orinar o defecar en lugares no autorizados;

Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos u objetos no peligrosos para la salud de las personas;

Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él, sin tomar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, azuzarlo, o no contenerlo, o no recoger las heces fecales del animal.

Ingresar a las zonas debidamente señaladas como de acceso restringido en los lugares públicos, sin la autorización correspondiente;

Impedir o estorbar de cualquier forma siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía inevitable y necesaria, y no constituya en sí misma un fin sino, un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica;

Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido;

Dañar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, plazas, parques, jardines u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez hasta el valor de treinta salarios mínimos;

Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas;

Invitar a la prostitución o ejercerla;

Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados;

Consumir, ingerir, inhalar, aspirar estupefacientes o psicotrópicos o enervantes o sustancias tóxicas;

Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;

Arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables;

Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad competente;

Solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;

Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;

Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;

Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados; y

Molestar por cualquier medio en su integridad física, bienes, posesiones o derechos a cualquier persona o personas.

En el caso de la fracción I sólo se procederá a la presentación inmediata del presunto infractor ante el juez cívico o a la iniciación del procedimiento administrativo, a petición del ofendido. En lo que se refiere a la fracción XI sólo se procederá por queja de vecinos que se presente ante el elemento de la policía, aún cuando su comisión sea flagrante.

Tratándose de infracciones flagrantes, el o los elementos de la policía presentarán en forma inmediata al presunto infractor ante el juez, siempre que medie

la petición expresa del ofendido, cuando así se requiera.

No procede la detención en flagrancia en los casos de las fracciones II a la VI anteriores, situaciones en que los elementos de la policía entregarán al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las 48 horas siguientes, en los términos del artículo 21 de la Ley, siempre que el presunto infractor acredite de manera fehaciente e indubitable su nombre, y domicilio mediante documentos fidedignos.

No operará la excepción de las fracciones señaladas en el párrafo anterior, y el elemento de la policía detendrá y presentará inmediatamente al presunto infractor, en los casos siguientes:

a) Cuando una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata;

b) Cuando se niegue a recibir el citatorio o lo destruya; y

Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio.

Por su parte el Reglamento de La Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de julio de 1984, en su artículo 5°, otorga como atribuciones de la policía preventiva:

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

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

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

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

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

Cuidar la observancia de la "Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal" (derogada), de la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes de vehículos y peatones en la vía pública coordinando sus actividades con las autoridades competentes en la materia, según el caso.

La creación de la Policía Federal Preventiva fuera de cualquier fundamentación constitucional, altera las características de las policías preventivas del Derecho Mexicano, otorgando administrativamente al Secretario de Gobernación un cuerpo policíaco demasiado híbrido y lo más lamentable, bajo el control y mando de militares.

En las consideraciones de la Iniciativa de ley se argumentó que la creación de este cuerpo de policía se circunscribía a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los objetivos del **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO** eran:

Crear las condiciones que permitieran al Estado combatir de manera frontal y eficiente la delincuencia, con una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno.

Consolidar el proceso de profesionalización de los recursos humanos de seguridad pública para establecer mínimos de calidad y eficiencia.

Reforzar los Convenios entre Federación, Estados y Municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención y financiamiento.

Integrar y sistematizar la información de las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar las estrategias de acción y la toma de decisiones. Dicho sistema contendrá información de delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de

armamento de las organizaciones criminales.[2]

En opinión del Gobierno Federal el Programa Nacional De Seguridad Publica plantea una revisión integral para homologar las disposiciones legales federales y locales, creando un marco jurídico moderno, en el marco del federalismo, a partir del cual se fundamenten las políticas y acciones del SNSP.

Establece los índices de cobertura de los elementos de seguridad pública, para racionalizar la planeación y operación de las instituciones de policías preventivas del país.

Propone fijar los criterios para precisar con categoría de políticas prioritarias en los programas de gobierno federal, estatales y municipales, la suficiencia de recursos presupuestales dirigidos a la seguridad pública preventiva, congruente con las fórmulas de cobertura que proponga el SNSP.

Las reformas a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Carta Magna, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, y proponen una nueva concepción de la profesionalización. Refuerzan los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad.

Se pretende la revalorización y dignificación de los servidores de la seguridad pública, para atraer a esa actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social

[2] **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**: Secretaría de Gobernación. México. 1995. p.87.

que merecen.

El artículo 21 propone la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad que pertenezcan a la Federación, Entidades Federativas y Municipios, se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia.

Se plantea la obligación de la Federación, Entidades Federativas y Municipios para coordinarse en materia de seguridad pública.

La iniciativa de la Ley de Bases se presentó ante el H. Congreso de la Unión el 2 de octubre de 1995 y fue publicada en el D.O.F. el 11 de diciembre de 1995, establece fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país, una política nacional de seguridad pública que, de manera integral, combata frontal y sistemáticamente la delincuencia e intente responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad.

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

Menciona las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y la creación de los Consejos Locales y Regionales de Coordinación para la planeación y supervisión del SNSP. Este Consejo tendrá la facultad de designar, a propuesta de su presidente, a un Secretario Ejecutivo, quien, en términos generales, ejecutará y dará seguimiento a

los acuerdos y resoluciones del propio Consejo.

El PND propuso una iniciativa de ley que creara las condiciones legales, institucionales, administrativas y de conducta de las policías, para la prevención de delitos y la reestructuración del Sistema de Seguridad Pública Nacional, sin invadir las atribuciones y competencias de la autonomía de las Entidades y de los Municipios.

Para conseguir los objetivos principales de la coordinación, los Estados y Municipios se incorporan al SNSP con la responsabilidad de inducir la creación y aplicación de normas que hagan compatible la actuación y funcionamiento de sus corporaciones y de sus instituciones locales.

Conforme al artículo 21 Constitucional, las autoridades encargadas de la seguridad pública alcanzarán sus fines mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y menor infractor.

Dichas funciones se realizarían en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, entre otros.

Asimismo, señala que las autoridades deberán establecer los mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la

seguridad pública.

En cuanto a la coordinación entre los tres niveles de gobierno, señala las acciones que deberán realizar conjuntamente para preservar la seguridad de la comunidad, para lo cual deberán de tomar medidas y realizar operativos conjuntos; suscribir convenios, acuerdos o resoluciones para tal propósito.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre seguridad pública.

La necesidad de crear el Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, es obligación del SNSP, con el propósito de que la Federación, los Estados, el D.F. y los Municipios suministren, intercambien y sistematicen la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos que permitan acceso rápido y fácil a los usuarios. Dentro de este sistema, se obliga la creación de 5 Registros Nacionales: del personal de seguridad pública, de armamento y equipo, de la estadística de seguridad pública, de la información de apoyo a la procuración de justicia, de las reglas generales sobre la información.

SESIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

Acuerdos del C.N.S.P.

1ª Sesión: 7 marzo, 1996

Acuerdo 01

Se designó al Lic. Ernesto Gil Elorduy como Secretario Ejecutivo del SNSP.

Acuerdo 02

Se fijaron las reglas de Procedimientos y Plazos para la Instalación Funcionamiento de los Consejos Locales, Regionales, Delegacionales y Municipales de Coordinación en materia de Seguridad Pública

Acuerdo 03

Se aprobó la Convocatoria para la Constitución e Instalación de las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Participación Municipal, así como para la integración de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, para fungir como órganos auxiliares del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el conocimiento y atención de los asuntos concernientes a sus funciones, con el propósito de diseñar e implementar las políticas conducentes en materia de seguridad pública.

Acuerdo 04

Se aprobaron las Propuestas de Contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 - 2000, a efecto de someterlo a la consideración del titular del Ejecutivo Federal.

Acuerdo 05

Se aprobó la creación de una Comisión Especial para el Estudio y Gestiones relativas al Financiamiento Conjunto ante la SHCP, la cual quedó integrada por los Gobernadores de los Estados de Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Puebla y Sinaloa, el Procurador General de la República, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Secretario de Gobernación.

2ª Sesión: 4 noviembre, 1996

Acuerdo 06

Se aprobó el informe de Actividades presentado por el Secretario Ejecutivo del SNSP.

Acuerdo 07

Se aprobó el Convenio General de Colaboración en materia de Seguridad Pública, el cual fue suscrito en el marco del SNSP el 4 de noviembre de 1996, por los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el objeto de establecer las bases para la aplicación de los principios generales del SNSP y desarrollar las materias de coordinación establecidas en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Acuerdo 08

Se aprobó el Programa de Prevención del Delito.

Acuerdo 09

Se aprobaron las Bases para el Desarrollo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y para la Constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Acuerdo 10

Se determinó solicitar que en la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 1997, el Ejecutivo Federal proponga al Poder Legislativo las adecuaciones legales necesarias para obtener recursos adicionales

para la seguridad pública hasta por 2,392 millones de pesos; mientras los gobernadores de los Estados propondrían a las Legislaturas Locales, las iniciativas necesarias para disponer de ingresos fiscales mediante criterios y alternativas de financiamiento conjunto de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, con métodos de aplicación y comprobación de erogaciones. Para tal efecto, la Federación y las entidades federativas signarían Convenios Específicos así como los Estados y Municipios, conforme a las fórmulas previstas en el acuerdo.

3ª Reunión: 26 mayo, 1997

Acuerdo 11

Se aprueba el Informe de Actividades presentado por el Secretario Ejecutivo del SNSP.

Acuerdo 12

Se designó al Licenciado Agustín Ricoy Saldaña como Secretario Ejecutivo del SNSP.

Acuerdo 13

Se aprobó el Programa de Actualización y Especialización de Mandos y Docentes, propuesto por el Consejo Técnico de la Academia Nacional de Seguridad Pública y se instruyó al Secretario Ejecutivo del SNSP para que convoque al Consejo Técnico de dicha Academia para dotarlo de contenido temático y para iniciar las acciones previstas en el programa en un plazo máximo de 60 días naturales.

Acuerdo 14

Se aprobaron los Lineamientos Generales para la Suscripción de un Convenio de Coordinación, que vincule al SNSP con el Sistema Educativo Nacional, específicamente en materia de diseño de planes de estudio que auspicien la carrera civil, el fomento de valores cívicos y culturales, desarrollo de investigaciones y estudios de campo para la formulación de programas en el área de criminología, la inclusión de contenido y asignaturas relacionadas con la prevención del delito y el reconocimiento oficial de los planes, programas y cursos que se realicen en los centros de formación de personal de las instituciones de seguridad pública, entre otras.

Acuerdo 15

Se aprobaron los Lineamientos Generales para la Suscripción de un Convenio de Coordinación que vincule al SNSP con el Sistema Nacional de Salud, específicamente con el objeto de coadyuvar a la disminución de las causas que generan las conductas violentas mediante el fomento de medidas preventivas respecto a las adicciones; así como en el ejecución de programas de tratamiento y rehabilitación de adictos con el propósito de evitar la reincidencia antisocial.

Acuerdo 16

Se aprobó el Programa de Cooperación Internacional del SNSP, con el fin de fortalecer la prevención del delito, la profesionalización del personal de seguridad pública, la readaptación y reinserción social y, en general, par ala formulación de políticas de seguridad pública.

Acuerdo 17

Se aprobó la Aplicación de Exámenes de Confianza a los Mandos Medios y

Superiores de las corporaciones policiales del país, incluido el personal penitenciario, para garantizar su confiabilidad en el desempeño de sus funciones. La evaluación comprendería los aspectos médico, adicciones a drogas y alcoholismo, aptitud física, aptitud psicológica, estudio socioeconómico, examen fisiográfico o poligráfico y de conocimientos y aptitudes intelectivas.

Acuerdo 18

Se aprobó la suscripción de Convenios de Coordinación para la Ubicación y el Traslado de Sentenciados, que celebren el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales.

4ª Reunión: 28 noviembre, 1997

Acuerdo 19

Se aprueba el Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública para 1998.

Acuerdo 20

Se aprobó el Estatuto de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia del SNSP.

Acuerdo 21

Se aprobó el Reglamento de la Conferencia de Participación Municipal del SNSP.

Acuerdo 22

Se establecen las Líneas Generales para promover en el contexto del SNSP, diversas reformas legales en materia administrativa, de prevención del delito, penal y de procedimientos penales y beneficios preliberacionales.

5ª Reunión: 25 agosto 1998

Acuerdo 23

Se designó al Licenciado Mayolo Medina Linares como Secretario Ejecutivo del SNSP.

Acuerdo 24

Se aprueba continuar con el procedimiento para la instalación de la Red Nacional de Telecomunicaciones, previo cumplimiento de la normatividad aplicable.

Acuerdo 25

Se aprobó en sus términos, el informe de actividades correspondiente al período comprendido del 29 de noviembre de 1997 al 25 de agosto de 1998, rendido por el Secretario Ejecutivo.

Acuerdo 26

Se aprobó la implementación de las Estrategias y Acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública para el período 1998-2000, integradas en 8 ejes: Profesionalización, Cobertura y Capacidad de Respuesta, Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, Equipamiento, Infraestructura y Tecnología, Instancias de Coordinación, Participación de la Comunidad, Marco Legal y Servicios Privados de Seguridad; con 26 estrategias y sus 120 acciones.

Acuerdo 27

Se modificó el Acuerdo 09/96, que estableció las Bases para el Desarrollo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y la Constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Acuerdo 28

Se aprobó la constitución de 5 Academias Regionales de Seguridad Pública con sede en los Estados de: Campeche, México, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa.

Acuerdo 29

Se aprobó la creación del Comité Interinstitucional de Estadística e Informática de Seguridad Pública.

Acuerdo 30

Se autorizó al Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública y al Secretario Ejecutivo del SNSP para que, conforme a derecho, suscriban los Convenios que se requieran para la ejecución de los acuerdos y resoluciones del propio Consejo Nacional y para el cumplimiento cabal de las funciones que les confieren la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones de la materia.

Acuerdo 31

Se autorizó al Presidente del Consejo Nacional y al Secretario Ejecutivo del SNSP para que suscriban convenios con los Gobiernos de Francia, Reino Unidos de la Gran Bretaña y España, para la cooperación técnica en materia de seguridad pública.

6ª Reunión: 28 de enero de 1999

Acuerdo 32

Se aprueba, por mayoría, el Acta de la V Sesión del consejo Nacional de Seguridad Pública y se ratifican los acuerdos presentados.

Acuerdo 33

Se aprobaron los criterios de asignación, fórmula de distribución y monto de los recursos por destinatario y concepto de gasto, del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, de conformidad con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 1999. Dicha asignación sería analizada por la Comisión Especial para el Estudio y Gestiones relativas al Financiamiento Conjunto, de la cual habla el Acuerdo 05 del C.N.S.P.

Acuerdo 34

Se aprueba la suscripción de convenios de coordinación, por conducto del Secretario de Gobernación, con las entidades federativas, de acuerdo a lo que establezca el P.E.F. correspondiente, así como la firma de anexos técnicos y la continuación de los fideicomisos locales, constituidos de conformidad con los convenios de coordinación 1998.

Acuerdo 35

Se confiere al Secretario Ejecutivo del S.N.S.P. la facultad para suscribir los anexos técnicos de los Convenios de Coordinación; así como participar en la evaluación y seguimiento del P.N.S.P. 1995-2000.

Acuerdo 36

Se faculta al Secretario Ejecutivo para ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la distribución de recursos federales para los Estados y el Distrito Federal, como lo prevé la Ley de Coordinación Fiscal.

Acuerdo 37

Se aprueba el Informe de Actividades del Secretario Ejecutivo del S.N.S.P. del período que comprende del 26 de agosto de 1998 al 25 de enero de 1999.

Acuerdo 38

Se aprueba la continuación del proceso de evaluación y certificación en otras instituciones de Seguridad Pública.

Acuerdo 39

Se aprueba la terminación de la construcción de las 5 Academias Regionales y los 2 Centros de Actualización Policial.

Acuerdo 40

Se autoriza la realización de estudios necesarios para fijar parámetros básicos en cuanto a la asignación de las remuneraciones a los encargados de la procuración de justicia, en función del esfuerzo y nivel de riesgo.

Acuerdo 41

Se ratifica el nombramiento del Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, para que sea por un período mínimo de 4 años; con la salvedad

de que el Consejo Nacional realice una evaluación en un periodo intermedio de dos años.

Acuerdo 42

Se aprueban los acuerdos tomados por el Comité Interinstitucional de Estadística e Informática sobre Seguridad Pública, en el cual las instituciones que lo conforman, se comprometen a fortalecerlo, mediante la aplicación de las políticas y estrategias que emanen del mismo y de sus comisiones de trabajo; así como proporcionar la información que se les requiera por el Sistema Nacional de Información, en coordinación con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Acuerdo 43

Se aprueba que las instituciones que participan en la seguridad pública, en los tres órdenes de gobierno, brinden el apoyo necesario para el levantamiento del inventario de bienes informáticos, que realizará, periódicamente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Acuerdo 44

Se aprueba continuar con las actividades correspondientes para concretar el Acuerdo de Cooperación Técnica en materia de Formación Profesional del Personal de Seguridad Pública, e intercambio de información y transferencia de tecnología, FBI - Sistema Nacional de Seguridad Pública

Acuerdo 45

Se ratifica el nombramiento del Director General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, para que sea por un periodo mínimo de 4

años; con la salvedad de que el Consejo Nacional realice una evaluación en un periodo intermedio de dos años.

Acuerdo 46

Se aprueba que las entidades federativas revisarán y en su caso, adoptarán las características tecnológicas de la Red Nacional de Telecomunicaciones y el uso de frecuencias dentro del segmento radioeléctrico asignado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la seguridad pública, de acuerdo a la inversión existente en cada Estado.

Acuerdo 47

Las entidades federativas se comprometen a otorgar todos los apoyos jurídicos, administrativos y técnicos para la instalación y funcionamiento de los Centros Estatales de Comunicación, Cómputo y Comando (C4), a efecto de lograr su adecuada integración a la Red Nacional de Telecomunicaciones.

Acuerdo 48

Se aprueba a las entidades federativas para adquirir, administrar y operar el equipo y programas de cómputo que reúnan las mismas características técnicas y funciones operativas para ofrecer de manera eficiente a la comunidad, el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia, bajo el indicativo nacional 066.

Acuerdo 49

Los Gobernadores Estatales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se comprometen a fortalecer, a través del marco jurídico y administrativo correspondiente, la figura del Secretariado Ejecutivo de los Consejos Estatales de

Seguridad Pública, para que coordinen en su propia entidad federativa los acuerdos del Consejo Nacional y gestionen con carácter ejecutivo, la realización de las metas estatales.

Acuerdo 50

Se autoriza al Secretario Ejecutivo del SNSP, para realizar las gestiones correspondientes ante la Secretaría de Hacienda, para que de conformidad con el presupuesto autorizado para 1999, se pueda incrementar la cuota de Socorro de Ley, en razón de $20.00 pesos diarios por interno.

Acuerdo 51

Se aprueba la constitución del Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad, se reconoce la estructura y los órganos directivos que libremente elijan y se autoriza al Secretariado Ejecutivo para apoyar sus funciones básicas en materia de seguridad pública.

Acuerdo 52

Los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública se comprometen a enviar sus comentarios respecto al Anteproyecto de Reglamento de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual fue presentado a su consideración durante la V Sesión del propio Consejo Nacional.

Acuerdo 53

Se aprueba continuar con las negociaciones y, en su caso, la suscripción del convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México, para el desarrollo de

proyectos de investigación tecnológica y científica en materia de seguridad pública.

Para atender uno de los temas más sensibles para la ciudadanía, el Gobierno Federal, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizó un diagnóstico en todo el país, cuyo resultado permitió identificar sus causas y proponer estrategias correctivas.

El diagnóstico de referencia indica que la seguridad pública refleja deficiencias cuantitativas y cualitativas en las instituciones y sus responsables, además de un atraso tecnológico y de procedimientos administrativos obsoletos. Asimismo, confirmó que hasta 1997, el 95% de los hechos delictivos fueron del fuero común; es decir, responsabilidad estricta de los gobiernos estatales, toda vez que es a ellos, así como a las judicaturas estatales, a quienes corresponde su investigación, procesamiento y castigo. De igual manera se observó que la brecha entre impunidad es la que más lesiona y ofende a la población.

En este sentido, se elaboró una planeación estratégica, con el propósito de revertir las deficiencias encontradas en el diagnóstico y estableció como misión ampliar la cobertura y mejorar la capacidad de respuesta de los órganos de seguridad pública, con el fin de identificar fuerzas y debilidades de los programas e instrumentar en consecuencia, una serie de acciones de corto, mediano y largo plazos.

Como resultado de este esfuerzo, se definieron 8 ejes, 26 estrategias y 120 acciones que fortalecen el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, con el fin de ofrecer respuesta inmediata a la ciudadanía, definiendo las acciones que

permitan establecer los cimientos de un sistema integral y eficiente.

Los ejes que marcan esta estrategia son:

PROFESIONALIZACIÓN

COBERTURA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA

SISTEMA DE INFORMACIÓN NACIONAL SOBRE SEGURIDAD PUBLICA

EQUIPAMIENTO, TECNOLOGÍA E INFRAESTRUCTURA

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

MARCO LEGAL

SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Estas estrategias, que conforman el marco de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, constituyen el programa más ambicioso que se ha realizado en la historia de nuestro país, para combatir la inseguridad y construir una sociedad más segura.

A través del SNSP, se conjuntan los esfuerzos del Estado y la sociedad mexicanos, para fomentar un mayor respeto a las leyes, rescatando valores éticos, esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social y familiar.

Lamentablemente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública con la creación de la Policía Federal Preventiva, deja de ser un acto federal para convertirse en una imposición del Gobierno Federal sobre los gobiernos locales, en una violación al pacto federal.

4.2 ATRIBUCIONES

La Ley que crea la Policía Federal Preventiva, en su artículo 4° dispone como atribuciones de este cuerpo policial las siguientes:

Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

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

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

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

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

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

Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

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

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

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

Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir

la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

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

Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

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

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

Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

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

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

Las demás que le confieran otras leyes.

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII, la Policía Federal Preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera.

4.3 INVASIÓN DE ATRIBUCIONES

Como es fácil observar, la Policía Federal Preventiva invade las atribuciones de la Procuraduría General de la República al señalarse como una facultad la de "Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;", cuando el artículo 21 constitucional ordena que " La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato."

Invade las atribuciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza por conducto de la Policía Fiscal Federal cuando el decreto que crea a la Policía Federal Preventiva dispone que le corresponderá: "Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;"

Se invade el campo de acción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuando se establece que es una facultad la de "Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente;"

Finalmente, se rompe con el pacto federal al invadirse la soberanía de los estados y de los municipios, ordenada por el artículo 115 constitucional, cuando se concede a la Policía Federal Preventiva la atribución de " Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública; Obtener, analizar, estudiar y procesar información; así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;"

4.4 DIFERENCIAS ENTRE AGENTE DE POLICÍA Y PERSONAL MILITAR

Conforme a lo expuesto en el punto que antecede, es factible concluir que la diferencia entre el Agente de Policía y el Militar, es simple, el primero es un servidor público cuyas atribuciones y capacidad profesional está al servicio de la ciudadanía, en tanto que el militar es un individuo adiestrado y preparado para el exterminio de cualquier amenaza para la seguridad del sistema estadounidense.

En México ha venido siendo costumbre, desde 1977 que el personal militar sea entrenado en los centros de adiestramiento estadounidenses, en todo el mundo, principalmente, en Panamá y Guatemala, en donde bajo el mando de oficiales de Estados Unidos son entrenados en operaciones antiguerrilla en la selva, de tal forma que las películas en las que aparecen personajes como Rambo u otros, en la realidad son superados por los soldados de todos los países en los que la nación estadounidense tiene intereses, lamentablemente, este tipo de especialistas, tipo boinas verdes, han sido desprovistos de todo espíritu humanitario, pero son necesarios en tiempo de guerra.

Sin embrago en tiempos de paz, es totalmente imposible controlarlos, son, aunque resulte excesivo, auténticas máquinas de muerte, precisamente, uno de los grupos que se han sumado a la Policía Federal Preventiva, conocidos como GAFES, es decir, Grupos Aéreotransportados de Fuerza Especiales, son militares a quienes se les envía en misiones nocturnas, en aviones y helicópteros para infiltrarlos en los carteles de la droga, son capaces de sobrevivir sin ningún apoyo durante el tiempo que sea, operando como auténticos soldados en guerra. Es lógico imaginar, cuál sería la actitud que adoptaría un individuo entrenado así, cuando se trate de detener

a quien en un accidente automovilístico se convierte en un homicida imprudencial.

En apoyo a lo antes citado, resulta oportuno efectuar algunas reflexiones. Para conocer un delito es necesario poseer los siete elementos formales: qué, quién, dónde, cuándo, cómo, en qué forma y por qué.

La naturaleza de la criminalística es la de constituir una disciplina explicativa. Su contenido está formado especialmente por la química, física, medicina legal, fotografía, dactiloscopia, toxicología, antropometría, balística, documentoscopía, gemología y otra serie de ciencias con cuyo auxilio se puede llegar a un verdadero conocimiento de los factores integrantes del delito.[3]

La criminalística consiste en el descubrimiento del delito, del delincuente y de la víctima. No se trata de comprobar únicamente la existencia de un acto ilícito, sino que es necesario determinar sus factores. No obstante que es una disciplina auxiliar del derecho penal, esto no indica que sólo sirva al abogado penalista, a los jueces o a la policía científica o profesional.

A todos ellos debe interesar servirse de la criminalística no sólo para investigar y en su caso, castigar un delito, sino para que no se consume (misión preventiva); esto es: a un abogado en determinado juicio puede no interesarle el castigo del delincuente, pero sí puede tener especial interés en liberar a su representado del producto de maquinaciones dolosas de su contraparte.

---

[3] Sotelo Regil, Luis; **Policía Profesional**; Limusa, México, 1996, p. 12.

La criminalística es una disciplina explicativa y formalista constituida por un conjunto sistematizado de diversas normas naturales que tienen por objeto el descubrimiento y la verificación del delito.

Todo criminalista debe emplear métodos aceptados por el origen y la evolución del crimen. La Zoología hace notar que entre los animales son considerados actos delictuosos aquellos que van contra el interés de la especie; al igual que en las tribus primitivas se consideraba un crimen ir contra las costumbres generales que tendían a conservar la propia tribu.

Según sea su carácter, la estructura económica de la sociedad favorece o impide la delincuencia. Las estadísticas prueban que una gran parte de los delincuentes proceden de las clases más pobres. El exceso de población y la alteración consiguiente del orden económico provoca también aumento de la criminalidad.

En la sociedad actual hay más criminales que en las antiguas de organización más simple. La misma relación hay entre las ciudades y el campo.

De estos problemas se ocupan los criminólogos, pero carecen de los elementos y conocimientos necesarios, por lo que resulta ilógico asignarles tareas encaminadas a descubrir delitos y delincuentes, o para encontrar pruebas legales tendientes a demostrar culpabilidad; este terreno, así como el de organizar y adiestrar policías profesionales o científicas, corresponde exclusivamente a los criminalistas y a los policías de carrera.

No todos los hombres pueden desempeñar adecuadamente cualquier profesión. Los profesionales son técnicos especialmente adiestrados para prestar servicios a la comunidad: los médicos para curar enfermos; los maestros para impartir enseñanzas; los abogados para proteger los derechos de sus clientes; los sacerdotes para proporcionar ayuda espiritual. la misión del oficial de la ley es vital en la vida de toda comunidad, la de preservar la paz, que es el pilar fundamental en toda sociedad.

El poder público, como medida de protección social, autoriza el ejercicio de una profesión únicamente a aquellas personas que están técnicamente adiestradas para su correcto desempeño, confiriéndoles o reconociéndoles un título que implica autoridad y privilegios.

Se requiere que una persona posea ciertas cualidades excepcionales dentro del consorcio humano para que se le autorice oficialmente a ejercer una profesión, un oficial de la ley debe ser un profesional, y muy excepcional; su placa simboliza autoridad, la cual entraña la facultad de portar arma mortífera para su defensa personal y para proteger la vida y los intereses de los demás; privar de la libertad a los violadores de la ley poniéndolos en la cárcel a disposición de un juez; investigar delitos formulando interrogatorios a sospechosos.

La sociedad tiene el derecho a esperar que los profesionales conozcan sus deberes. Cuando, en lugar de oficiales de la ley técnica y profesionalmente adiestrados, la misión de velar por la paz pública se confía a improvisados, los resultados no pueden ser sino los siguientes:

Falta de respeto a la ley.

Abusos de autoridad.

Deshonestidad.

Desprecio social.

Antagonismo al poder público.

Tanto en épocas pasadas como ahora, la humanidad guarda similitudes. Los pueblos de la antigüedad carecían de leyes; después hubo gobernantes que las crearon para los demás sin la más remota posibilidad de que fueran aplicadas a ellos. En la vida moderna de las naciones democráticas, existen normas de observancia general sobre protección a la vida humana y a la propiedad, sobre sanidad, el tránsito de vehículos, la protección a la infancia, drogas peligrosas, espectáculos, las condiciones del trabajo, establecimientos comerciales, venta de alimentos, bebidas embriagantes, construcciones, comunicaciones y medios de transporte, la expresión de las ideas y la imprenta, las formas de convenir y contratar, y aun cuando todavía hay muchos que no obedecen estas leyes, el orden social exige que se protejan y se respalden.

Esta es la difícil y delicada misión del oficial de la ley y para cumplirla adecuadamente se requiere una calidad profesional, una capacitación especializada y el apoyo total de las autoridades gubernamentales para proteger la vida y la seguridad de las fuerzas policiales, incluso en algunos países altamente desarrollados el agente de policía es visto como un servidor público infalible e incuestionable en las acciones que emprenda en el cumplimiento del deber.

Para ser Agente de la Policía se deberá estar altamente capacitado para el

estudio y tratamiento de problemas específicos de un subcampo de las Ciencias Penales y la Política Criminal que pueden referirse tanto a conocimientos y habilidades, como a actividades específicas de esta área del conocimiento.

En este orden de ideas, idealmente el Agente de Policía debe tener preparación en las siguientes áreas:

Derecho Penal

Investigación Jurídica

Teoría del Delito

Derecho Procesal Penal

Teoría de las consecuencias jurídicas del delito y el derecho de su aplicación

Teoría de la Tentativa

Teoría de la Autoría y Participación

Teoría del Concurso de Leyes y Delitos

Garantías y Amparo en Materia Penal

Elementos de Criminología

Nociones de Derecho Procesal Penal

Elementos de Criminalística

Desarrollo Histórico Social de la Seguridad Pública en México

Modelos Teórico Explicativos de la Seguridad Pública

El Control Social como Base de la Seguridad Pública

Instituciones Gubernamentales y no Gubernamentales relacionadas con la Seguridad Pública

Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública

Derecho Comparado en Materia de Seguridad Pública

4.5 RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN DE MILITARES EN FUNCIONES POLICIALES

Debe subrayarse que la experiencia que se ha tenido de la participación del Ejército en funciones policiales ha sido negativa, aunque permanente.

La incursión de elementos del Ejército Mexicano en tareas policiacas a nivel federal y estatal coincidió con la creación en México de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada en 1997 por el Congreso de la Unión para "enfrentar con mejores herramientas" la creciente penetración del narcotráfico en las distintas esferas del país, y su ramificación hacia otros ilícitos. El actual modelo contra el crimen organizado y la participación de los militares en su aplicación resulta semejante a la experiencia de Colombia.

En la confección de la nueva ley bajo la responsabilidad del ex procurador de la República, Antonio Lozano Gracia se tomaron en cuenta las experiencias y "recomendaciones" de gobiernos de otros países que ya contaban con ese tipo de ordenamientos legales, que autorizan la intervención y el espionaje telefónicos, el pago y protección de testigos y la infiltración oficial en las organizaciones criminales, entre otras medidas.[4]

[4] Venegas, Juan Manuel: "Copia de Colombia, el modelo que otorga al Ejército tareas policiacas": **La Jornada**, México, 11 de julio de 1999, p. 5.

Funcionarios de la PGR y asesores de Lozano viajaron con ese fin a Francia, España, Colombia y Estados Unidos. De todos, pero sobre todo de Colombia (se informó entonces), se recogieron experiencias que se aplicarían a la realidad mexicana, y así ocurrió al paso del tiempo. Aprobada la ley en México, y con la llegada de Jorge Madrazo Cuéllar (Lozano fue destituido el 2 de diciembre de1996), a la PGR, el diseño de estrategias y acciones contra el crimen organizado quedó bajo la responsabilidad de tres generales del Ejército Mexicano. En el país sudamericano la tarea policiaca contra la delincuencia está, de igual forma, dentro de la tutela militar. Resulta así que los intentos del gobierno mexicano por ceder a las fuerzas castrenses facultades y atribuciones en tareas policiales no son nuevos, comenzaron desde que surgió la iniciativa de crear la ley contra la delincuencia organizada, a principios de 1995.

La mayor experiencia al respecto ocurrió a principios de 1997 cuando, recién llegado a la PGR, Madrazo Cuéllar cedió el mando del combate al narcotráfico y las áreas de inteligencia a tres generales de las Fuerzas Armadas. Esta decisión terminó en escándalo, con la aprehensión del general Jesús Gutiérrez Rebollo por sus nexos con el crimen organizado.

Antes, en el estado de Chihuahua, los soldados fueron encargados de las tareas policiacas mediante un convenio entre el gobierno de la entidad (del panista Francisco Barrio Terrazas), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), y la PGR, cuando todavía era dirigida por Lozano Gracia, también de Acción Nacional.

Aquel ensayo se prolongó durante nueve meses (entre finales de 1995 y principios de 1996), tiempo en el cual los militares coordinaron todas las acciones de

investigación y lucha contra las organizaciones criminales locales y los cárteles de la droga con influencia en esa entidad. Al terminar la vigencia del convenio, las tres instancias determinaron no renovarlo, ante el fracaso de la medida. Lozano y Barrio Terrazas calificaron, de "inoportuna" y de "pocos resultados" la incursión de las fuerzas castrenses en tareas policiacas.

Otra participación del Ejército, fallida y criticada por los organismos de derechos humanos, se dio entre 1996 y 1997 en el Distrito Federal, cuando el entonces regente Oscar Espinosa Villarreal decidió sustituir a policías de la Secretaría de Protección y Vialidad por soldados. El mando de la Secretaría de Seguridad Pública quedó a cargo del general Enrique Salgado Cordero, en tanto que de la Policía Judicial capitalina se hizo cargo otro general: Luis Roberto Gutiérrez Flores.

A nivel federal, apenas fue nombrado procurador de la República, Madrazo Cuéllar dejó la responsabilidad absoluta de la lucha contra el narcotráfico a los militares. Los generales Guillermo Alvarez Nara y Tito Valencia Ortíz asumieron la titularidad de la Policía Judicial Federal (PJF) y del Centro Nacional para el Control de Drogas, respectivamente (CENCD). Gutiérrez Rebollo fue designado comisionado del desaparecido Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD). Este último tomó posesión del cargo el 5 de diciembre de 1996, y tres meses después fue enviado al penal de máxima seguridad de Almoloya de Juárez, acusado de fomento al narcotráfico, al brindar protección al jefe del cártel de Juárez, Amado Carrillo Fuentes.

Alvarez Nara y Valencia Ortiz se mantienen en sus puestos. El primero, con el control de la PJF en las tareas operativas y el segundo, dirigiendo el Centro, que representa las áreas de investigación e inteligencia de la policía federal mexicana. Madrazo no solo dejó los cargos de primer nivel a los militares. En mayo de 1997, tras determinar la desaparición del INCD bajo una deplorable injerencia del crimen organizado, informó de la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS).

Un civil, Mariano Herrán Salvanti, asumió la titularidad de la nueva fiscalía. Sin embargo, al paso de los meses que siguieron a su creación, fue dominada por militares quienes llegaron a sustituir a los agentes federales que fueron despedidos, unos por su presunta responsabilidad en actos de corrupción, la mayoría, por no aprobar los exámenes que, por ley, ahora se aplican a quienes desean ingresar a la FEADS.

La influencia castrense en la procuraduría llegó al extremo de designar, el 9 de mayo de 1997 al general brigadier Martín Ramírez Costales director del periódico Momento, de circulación en San Luis Potosí y Zacatecas, que había sido decomisado en 1988, luego de que el propietario, Ramón Cervantes Varastegui, fuera detenido acusado de presuntos nexos con el narcotráfico.

El día 5 de julio de 1999, el primer Director de La Policía Federal Preventiva, Omar Fayad, fue relevado en el mando por el Contraalmirante Wilfrido Robledo Madrid, quien anteriormente se desempeñó como Director de Servicios Técnicos y como titular de la Dirección de Protección del Centro de Investigación y Seguridad

Nacional (CISEN).[5]

Para concluir este punto conviene mencionar que el día 8 de julio de 1999, se adscribieron a la Policía Federal Preventiva, cinco mil militares más que se sumarán a los ya comisionados y a los miembros de la Policía Federal de Caminos la cual opera actualmente en la PFP, en total se destinaron cuatro batallones de la Policía Militar y un agrupamiento de Fuerzas Especiales, todos los miembros del Ejército destacamentados han recibido capacitación y adiestramiento de fuerzas de elite por parte de expertos estadounidenses, lo que los ha convertido en verdaderas "armas mortales", para ellos sólo existe el "nosotros" ejército mexicano "manejado por Estados Unidos" y los "otros", (los ciudadanos mexicanos).

4.6 PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN NACIONAL

No obstante lo complicado del problema, la solución para convertir la policía judicial en Ministerial, anular la Policía Federal Preventiva y terminar con el vicio jurídico de crear policías sexenales es sencilla puesto que basta con reformar dos de los artículos constitucionales del Capítulo correspondiente a las garantías individuales que comprende los artículos 1º al 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así actualmente el artículo 21 cita que:

> Art. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la

[5] Olmos, José Gil: "Remueven a Fayad"; **La Jornada**; 5 de julio de 1999, p. 8.

aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

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

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

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

DEBERÁ DECIR:

Art. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos

gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero, si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

En la República Mexicana sólo podrá existir dos tipos de policía la ministerial bajo la autoridad del Ministerio Público Federal o Local y la policía preventiva bajo el mando y responsabilidad de las autoridades estatales y municipales, con la finalidad de hacer cumplir las leyes y reglamentos administrativos o cívicos. En estos cuerpos no podrán participar, por su tipo de capacitación y preparación, miembros del Ejército o de las Fuerzas Armadas en activo, retiro o jubilados.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

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

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

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

El Artículo 29 actualmente dice:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinada individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

DEBERÁ DECIR:

Art. 29 En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinada individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que

estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde. ***Asimismo, queda prohibido al Ejecutivo y a las autoridades administrativas la creación de cuerpos policiales distintos a los mencionados en el artículo 21 de esta Constitución.***

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que originara el presente trabajo de tesis o comprobación, respecto a que:

La Policía Federal Preventiva creada mediante Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1999, como la mayoría de los cambios, reformas y derogaciones iniciadas a partir de 1983, carece de bases jurídicas que fundamenten su operación, en términos constitucionales, además de que invade áreas reservadas a las autoridades locales, tanto estatales como municipales, con lo que atenta contra el Pacto Federal, asimismo, resulta impropio que en su operación participen miembros del Ejército, entrenados para la guerra pero no para el servicio público.

Se concluye que esta fue positiva por las siguientes consideraciones:

1. Para crearse la Policía Federal Preventiva era necesario que el Jefe del Ejecutivo enviara una iniciativa de ley al Congreso, que al alterar la Constitución Política en su artículo 115, requería, en los términos dispuestos por el artículo 135, que estos cambios fueran aprobados por la mayoría de las legislaturas de los Estados, dado que el artículo 115 constitucional, fracción III, reserva en forma exclusiva a los municipios la facultad de tener a su cargo la seguridad pública y tránsito.

2. El artículo 21 de la misma Carta Magna dispone que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato: la policía judicial o ministerial. Por lo

tanto, crear un nuevo cuerpo policial con las mismas funciones es invadir el campo de acción del Ministerio Público.

Por lo tanto, la actuación de la Policía Federal Preventiva abiertamente violenta las garantías individuales en el territorio nacional, en todas las carreteras del país sus retenes ponen en riesgo la vida de los viajeros y suprimen el libre tránsito, sin que exista la situación o situaciones excepcionales descritas por el artículo 29 de la Ley Suprema.

3. Adicionalmente, se ha observado, el abuso que vienen cometiendo los militares adscritos a este cuerpo policial, quienes atemorizan al ciudadano común y corriente.

4. En lo que se presenta como una nueva etapa en la lucha contra la inseguridad pública, la Secretaría de Gobernación anunció la iniciativa para crear una policía federal preventiva. Entre las varias preguntas que surgen de tal iniciativa, están las que se relacionan con los miles de agentes de la policía preventiva municipal que ya existen en el país según el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP).

5. En el PNSP se nota la ausencia del reconocimiento de los municipios como la base de un proyecto de mayor seguridad pública. En su lugar, la federación enfoca sus esfuerzos en programas centralizados, o pretende asignar funciones adicionales a los estados. El municipio, en las pocas ocasiones que aparece en el Programa, parece ser concebido como receptor de programas diseñados por los niveles superiores, y no como otro recurso público en la batalla contra la inseguridad.

6. El federalismo democrático, que la administración del Presidente Ernesto Zedillo ha estado intentando introducir en México, se respalda en el principio de asignación de tareas públicas a los actores más capaces y eficientes en cumplirlas. Pero, además, la ventaja comparativa del nivel municipal en la seguridad pública tiene dos aspectos fundamentales. Por un lado, los oficiales municipales poseen el mejor conocimiento del territorio municipal, así como sus formas y ritmos de vida.

7. De hecho, el cuidado del orden público, en el sentido de la convivencia pacífica de los miembros de la sociedad y el respeto de las normas que regulan esta convivencia, requiere de un cuerpo policiaco preventivo que sea parte de esta sociedad local, y no una fuerza impuesta desde fuera.

8. Esto nos presenta el primer problema con la iniciativa de una policía federal preventiva. Es difícil suponer que este cuerpo puede llegar a conocer las áreas locales con suficiente detalle como para realmente tomar parte de la vida social local y cumplir con su tarea preventiva.

9. Se espera que los criterios para la distribución de estos agentes será más sofisticada que una simple división por todo el territorio nacional, pero aún si se concentran estas fuerzas en, por ejemplo, los municipios urbanos (dejando de lado los dos mil municipios rurales), tendremos sólo 25 agentes de la policía preventiva federal en cada uno.

10. Dicho todo esto, hay que señalar que actualmente en México no tenemos muchos ejemplos de políticas municipales de seguridad pública que podamos calificar como exitosas. Esto es el argumento implícito en las propuestas de una policía preventiva federal.

11. Se puede clasificar los problemas de seguridad pública local de manera muy breve: la escasez severa de recursos, la falta de capacidad administrativa especializada en seguridad pública, la corrupción endémica, la falta de continuidad de las políticas municipales y la frecuencia de estrategias altamente partidarias en la administración municipal. Así, la falta de eficacia en las políticas municipales no es muy sorprendente.

12. A diferencia de la Secretaría de Gobernación, las propuestas que aquí se plantean se enfocan a mejorar la seguridad pública municipal, no a remplazarla con tropas federales.

13. La propuesta más sobresaliente se refiere a la ayuda federal a los municipios en el sentido de poner a su disposición recursos económicos adicionales para mejorar la seguridad.

14. Los municipios podrían dedicar este dinero a los elementos básicos de la seguridad pública: mejores sueldos para los agentes (que en 1996 ganaban entre 361 y 1,300 pesos al mes, dependiendo del municipio, según el PNSP); seguro médico adecuado y de vida; el diseño profesional de programas de las academias municipales y la modernización de sus edificios; inversión en tecnología y armamento necesarios para enfrentar criminales cada vez más sofisticados.

15. El cambio en la distribución de fondos federales para 1998 otorgó nuevas fuentes financieras a los municipios por medio del Ramo 33. No se ha publicado un estudio formal del uso de estos fondos, pero la aparición en las calles de numerosas camionetas nuevas para la policía sugiere que muchos municipios están aprovechando este dinero para invertir en la seguridad pública.

16. La pregunta en relación con el Ramo 33, así como con otros esfuerzos por descentralizar el gasto público, gira sobre si los municipios son capaces de usar estos fondos adicionales de manera eficiente y eficaz.

17. Las propuestas de la Secretaría de Gobernación nos muestran su opinión al respecto, pero su acercamiento al problema no concibe la posibilidad de cambio al nivel municipal, ni del papel clave que el gobierno federal podría tomar en este proceso de cambio. Para responder a las dudas sobre la capacidad municipal, el gobierno federal podría fomentar varias políticas de asistencia a los ayuntamientos. La principal sería instrumentar programas de capacitación sobre temas específicos de seguridad pública.

18. La objeción de los centralistas a esta propuesta alternativa seguramente sería que el problema y límite tradicional de los programas de capacitación al nivel municipal en México es que resultan caros y poco eficaces por el constante cambio de oficiales y la falta de aprendizaje institucional.

19. Pero hay maneras de superar este problema, y una de los más factibles es la planeación local. Un plan de seguridad pública local no resolvería todos los problemas que enfrentan las administraciones municipales, pero sí podría establecer las bases para empezar a combatir muchos de los problemas listados arriba.

20. Para cumplir con esta meta, el plan municipal de seguridad pública tiene que resultar de la discusión y consenso de los que se quedan en el municipio durante el largo plazo: los residentes, organizaciones y negocios locales. El contenido preciso de estos planes locales debe variar, desde luego, según las condiciones y las prioridades de los actores locales. Este compromiso con una estrategia de

seguridad municipal traería el beneficio adicional de superar la tendencia de cada nueva administración municipal -sobre todo si está remplazando un ayuntamiento de otro partido político- de empezar de cero

21. La federación podría contribuir a esta tendencia por medio de incentivos a las iniciativas locales de planeación de la seguridad pública. En lugar de hacer la planeación un requisito formal, propongo la canalización de recursos adicionales a los municipios que cumplen con programas de capacitación y planes de seguridad pública municipal.

Por todo lo anterior, deben hacerse reformas al marco jurídico nacional, de tal forma que desaparezcan los cuerpos policiales no contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en particular, en forma inmediata la Policía Federal Preventiva, antes de que establezca cotos de poder que afecten la soberanía y la seguridad nacional.

5. BIBLIOGRAFÍA

ARILLA BAS, Fernando ; **El Procedimiento Penal en México**, Editores Mexicanos Unidos, México, 1976

BURGOA, Ignacio; Las Garantías Individuales; Porrúa, México, 1992.

CARNELUTTI, Francisco ; Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano ; Bosch , Argentina , 1982.

CASTRO JUVENTINO, V.; El Ministerio Público en México; Porrúa, México, 1994.

COLÍN SANCHEZ, Guillermo; Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; Porrúa, México, 1993.

DIAZ, Luis Miguel ; Instrumentos administrativos fundamentales de Organizaciones Internacionales ; UNAM, México , 1980.

DUBLAN, Manuel y otros autores; Proyecto de Código de Procedimientos Criminales, para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California, Imprenta del Gobierno, México, 1873.

DURUY, Víctor; Historia de Grecia; FCE, México, 1967.

FRANCO SODI, Carlos; El Procedimiento Penal Mexicano; Herrero, México, 1939.

GARCIA RAMIREZ, Sergio; Curso de Derecho Procesal Penal; Porrúa, México, 1974.

GOMEZ, Eusebio, Tratado de derecho penal ; Omeba, Argentina, 1984.

GONZALEZ BLANCO, Alberto; El Procedimiento Penal Mexicano , Porrúa, México, 1975.

GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José ; Principios de Derecho Procesal Mexicano , Porrúa, México, 1967.

IGLESIAS, Román; Roma a 2740 años de su Fundación, UNAM, México, 1990.

JIMENEZ de AZUA, Luis; La ley del delito ,Argentina, 1967.

JUMENEZ HUERTA, Mariano ; La Tipicidad ; Porrúa, México, 1980.

PAVON VASCONCELOS, Francisco ; Manual de derecho penal mexicano ; Porrúa, México, 1994.

PEREZ PALMA, Rafael ; Guía de Derecho Procesal Penal , Cárdenas, México,1975.

PETIT, Eugene; Derecho Romano; Nacional, México, 1971.

PIÑA Y PALACIOS, Javier; Derecho Procesal Penal, Porrúa, México, 1948.

PORTE PETIT, Celestino ; Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal ; Porrúa, México, 1994.

ROMERO APIS, José Elías, et al ; La modernización del Derecho Mexicano; Porrúa, México, 1994.

ROMO MEDINA, Miguel; Criminología y Derecho; UNAM, México, 1992.

SEIGNOBOS, Ch.; Compendio de la Historia de la Civilización; Vda. de Ch. Bouret, México, 1902.

FUENTES LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F.
- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate de las Drogas
- Decreto por el que se crea la Policía Federal Preventiva

- Reglamento del Instituto de Capacitación de la PGR
- Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del MPF
- Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal
- Reglamento de Estímulos Sociales Generales de la PJF