321909

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCULEA DE DERECHO

CLAVE 3219

INCONSISTENCIA DE LAS RESOLUCIONES DE BAJA POR REQUISITOS DE PERMANENCIA A LOS INTEGRANTES DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FEDERICO DAMIAN SALCEDO KABSCH

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. ANGEL RICARDO CARBONELL PAREDES

MEXICO, D.F. DICIEMBRE, [redacted].

0353015 2006

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios por todo lo que me ha dado en la vida, así como por haberme cuidado todo este tiempo.

A mi madre por darme la vida, por ser la mejor del mundo gracias a ti logre terminar mi carrera esta es de los dos, yo se que con tan pocas lineas nunca podré agradecer todo lo que hiciste por mí solo puedo decir que Te Amo.

A ti papa Enrique Salcedo Lezama, gracias por enseñarme lo que es la vida, el amor que me diste nunca te lo podré pagar ni con todas las palabras del mundo Te quiero mucho.

A Elizabeth Kabsch Avila mi tía y segunda madre quien me cuido como un hijo de niño, me enseño con su fortaleza a levantarme y no llorar me dio consejos cuando los necesitaba, me apoyo cuando me hizo falta gracias por regalarme mi infancia tan feliz siempre te llevo en el corazón.

A mi abuelita Leonarda por su cariño y comprensión sus abrazos y regaños siempre estará conmigo.

A mi abuelita Lilia quien me cuido como su hijo cuando fui creciendo de joven a adulto, su cariño amor y cuidados llenaban el vació que me quedo cuando me separe de mi madre, quien me cuida desde el cielo y quien esta conmigo en todas partes

A mi más preciado tesoro Kevin Damián, mi hijo te amo por enseñarme ese amor incondicional, y a su Mamita Miriam Rodríguez Galvan por que es lo mejor que me ha pasado en la vida nunca te dejare de querer gracias por todo bebes.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....2

CAPITULO PRIMERO.- ASPECTOS GENERALES.

1.1 Concepto de inconsistencia.....5
1.2 Concepto de resoluciones de baja.....6
1.3 Requisitos de permanencia.....7
1.4 Definición de acto administrativo y garantías individuales.....12
1.5 Definición de procedimiento administrativo.....21
1.6 Aspectos del juicio de amparo.....27

CAPITULO SEGUNDO.- RESEÑA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

2.1 Concepto de Policía.....41
2.2 La Policía como corporación armada.....43
2.3 La Policía Federal Preventiva como órgano desconcentrado.....45
2.4 Antecedentes orgánicos de la Policía Federal Preventiva.....49
2.4.1 Policía Federal de Caminos.....49
2.4.2 Reglamento de la Policía Federal de Caminos.....53
2.4.3 Creación de la Secretaria de Seguridad Pública.....56
2.4.4 Creación de la Policía Federal Preventiva.....59

CAPITULO TERCERO.- NORMATIVIDAD JURÍDICA APLICABLE.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos.....66
3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....71
3.3 Ley de la Policía Federal Preventiva.....72
3.4 Reglamento de la Policía Federal Preventiva.....86

CAPITULO CUARTO.- DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE BAJA Y PROPUESTAS PARA SU MEJORAMIENTO.

4.1 Procedimiento de baja que actualmente utiliza la Policía Federal Preventiva.....105
4.2 Deficiencias del procedimiento actual.....107
4.3 Propuesta de un procedimiento de baja.....109

CONCLUSIONES.....113

BIBLIOGRAFÍA.....115

ÍNDICE.....118

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis profesional constituye un análisis crítico en torno a los procedimientos administrativos que se siguen ante la Comisión del Servicio Civil de carrera de la Policía Federal Preventiva, para intentar proponer algunas alternativas de solución a los problemas que pudiesen detectarse.

La idea de elaborar nuestra tesis en relación al tópico de las inconsistencias contenidas en los aludidos procedimientos administrativos, surgió de la experiencia que vivimos al prestar nuestros servicios a favor de la Dirección Jurídica de la Policía Federal Preventiva, donde tuvimos la oportunidad de percatarnos de la manera en que se desarrollan dichos procedimientos.

Nos hemos planteado como objetivo del presente trabajo recepcional, detectar la problemática que gira en torno a los procedimientos seguidos ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera de la Policía Federal Preventiva, para dar de baja a los integrantes de la mencionada corporación policial, asimismo, pretendemos proponer alguna alternativa para mejorar dichos procedimientos y que sean eficaces

Cabe advertir, que el presente trabajo contendrá planteamientos de solución a una problemática detectada, en la inteligencia que es únicamente un punto de partida para desarrollar con mayor detenimiento y adecuado a las circunstancias que giran en torno a la actividad policial mexicana.

A efecto de pretender ser claros y explicativos, hemos decidido elaborar el presente trabajo adoptando el seguimiento que a continuación describimos:

En nuestro primer capítulo abordaremos algunos aspectos que hemos considerado como esenciales dentro de un marco conceptual y doctrinal, a efecto de darle a las palabras el alcance y precisión que en el capítulo aclaramos.

El segundo capítulo de nuestro trabajo se referirá a una breve reseña de la Policía Federal Preventiva, en el que aludiremos a la definición de policía, a la naturaleza jurídica de la institución en comento y algunos antecedentes legislativos del organismo policial en estudio.

En el capítulo tercero de la presente tesis, trataremos de exponer la base jurídica sobre la que se soporta la Policía Federal Preventiva, partiendo de nuestra Carta Magna hasta el Reglamento de la multimencionada institución policial.

Finalmente, comentaremos la deficiencias que hemos detectado en los procedimientos que se siguen ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera de la Policía Federal Preventiva para dar de baja a los integrantes de esa corporación, para estar en la disposición de proponer alternativas que sirvan para hacer que los procedimientos en cuestión sean más eficaces y lo anterior redunde en beneficio de la propia dependencia policial y desde luego, de todos los mexicanos.

Es importante señalar, que estamos elaborando el presente trabajo en un entorno en que las corporaciones policiales mexicanas sufren del desprestigio ante la ciudadanía y un gran esfuerzo por parte de nuestras instituciones para erradicar la corrupción y los flagelos que atacan al gobierno mexicano.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES

Hemos decidido incorporar un capítulo destinado a los conceptos generales, en el que se haga alusión a las palabras que empleamos en el título de la tesis y a algunos tópicos jurídicos que estimamos relevantes para la mejor comprensión de nuestro trabajo.

En el presente capítulo, intentaremos vertir el alcance de algunos conceptos que estimamos medulares para este trabajo de tesis.

En este orden de ideas, a continuación procederemos a abordar algunos conceptos relacionados con el tópico que nos ocupa y vertiremos elementos doctrinarios de instituciones jurídicas que tienen relevancia para nuestro tema, en la inteligencia que expondremos superficialmente los puntos a tratar.

1.1 CONCEPTO DE INCONSISTENCIA

El presente trabajo de tesis recepcional se refiere a las inconsistencias de las resoluciones, por las que se da de baja a personal de la Policía Federal Preventiva, por lo que es necesario definir con toda claridad lo que debe entenderse por inconsistencia.

En ese sentido, en el presente apartado nos proponemos precisar el sentido de la palabra inconsistencia que pretendemos asignarle para efectos de este trabajo.

Partiremos de la acepción de diccionario de la palabra inconsistencia, que a continuación nos permitimos transcribir:

> "INCONSISTENCIA. Falta de consistencia en la estructura de un lenguaje documental, en el modo de indizar o en la formulación de una ecuación de búsqueda. En el primer caso, la inconsistencia se revela en la elaboración de facetas o tablas con disfunciones o

rupturas lógicas (por ej., la aplicación simultánea de dos o más características a un objeto"
"Respecto a la indización, se dice que hay inconsistencia cuando se representa un concepto por el mismo indizador o por distintos indizadores de modo diferente en documentos sucesivos. Ello provocará la dispersión de documentos afines o iguales.
"Por último, habrá inconsistencia cuando al elaborar la estrategia de búsqueda no se establece una ecuación apropiada o adecuada a la necesidad de información que se intenta cubrir) [1]."

En efecto, la palabra inconsistencia se relaciona con la falta de consistencia en un lenguaje documental. En el presente trabajo al hacer alusión a la palabra inconsistencia pretendemos relacionar la palabra con falta de elementos suficientes para que una resolución por la que se da de baja a personal de la Policía Federal Preventiva resista los procedimientos impugnatorios posteriores y haga que se cumpla la norma jurídica con eficacia.

En este orden de ideas, pretendemos encontrar diversas inconsistencias, que en opinión nuestra, hacen que las resoluciones por las que se da de baja a personal de la mencionada institución policíaca, carezcan de fuerza ante instancias posteriores por razones formales, diferentes a la verdadera circunstancia que dio origen a que se tomara la decisión de separar a un integrante de la dependencia de su trabajo.

1.2 CONCEPTO DE RESOLUCIONES DE BAJA

Hemos intitulado a nuestra tesis profesional inconsistencias de la s resoluciones de baja por requisitos de permanencia a los integrantes de la Policía Federal Preventiva.

[1] http://www.eubca.edu.uy/diccionario/letra_i.htm

Al respecto es menester que precisemos que debe entenderse por resoluciones de baja, a fin de ser mas claros en los conceptos, que de alguna manera se utilizan en el lenguaje cotidiano de los integrantes de la Policía Federal Preventiva.

Al referirnos a resoluciones de baja, desde luego nos estamos dirigiendo a actos administrativos que emanan de la Policía Federal Preventiva y por los que con carácter de autoridad se determina dar de baja a un miembro de la Corporación.

Definiremos para comenzar que es la baja para la Policía Federal Preventiva, es la separación definitiva del servicio activo por los supuestos que ordena la Ley y su Reglamento.

Cuando un elemento es dado de baja, el integrante deberá entregar al funcionario designado para tal efecto, toda la información, documentación, equipo, materiales, identificaciones, valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega recepción.

1.3 REQUISITOS DE PERMANENCIA

Las resoluciones por la que la Policía Federal Preventiva da de baja a un integrante de la institución, normalmente deben soportarse en la falta de un requisito de permanencia.

Los requisitos de permanencia de la Policía Federal Preventiva derivan de los principios plasmados en el artículo 21 Constitucional para las instituciones policiales y que a la letra rezan:

"La seguridad publica 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[2]".

Como podemos advertir, la constitución exige que las instituciones policíacas se rijan por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, valores esenciales en la actividad policíaca de nuestro país.

De los mencionados principios que deben regir a las instituciones policíacas, se derivan los requisitos de permanencia previstos en el artículo 14 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, a los que nosotros hemos denominado requisitos de permanencia y que a continuación nos permitimos citar.

"Artículo 14.- Para ingresar o permanecer en la Policía Federal Preventiva se requiere:
"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
"II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
"III. Acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente;
"IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica;
"V. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que el Reglamento establezca;
"VI. Abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo y someterse a los exámenes periódicos que determine el Comisionado para comprobar el no uso de este tipo de sustancias;
"VII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y
"VIII. Cumplir con los deberes establecidos en el artículo 12 de esta Ley[3]"

[2] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México D. F. 2005
[3] Ley de la Policía Federal Preventiva, Ed. Porrúa México D. F. 2005

En primer lugar definiremos lo que es la permanencia, es la preservación de la situación en servicio activo de los integrantes, que conlleva la seguridad y estabilidad en el servicio, como resultado de cumplir los requisitos establecidos en la Ley, el Reglamento.

En la anterior cita, encontramos algunos principios que evidentemente no pueden cambiar tales como la ciudadanía mexicana por nacimiento haber concluido estudios medio superiores haber aprobado el curso y otros.

Sin embargo, también encontramos requisitos que en cualquier momento pueden dejar de cumplirse y que naturalmente darían pábulo al inicio de un procedimiento de baja en contra del servidor público de la institución policial que haya incurrido en la falta del requisito de permanencia.

Verbigracia, la notoria buena conducta hacer uso de sustancias psicotrópicas estupefacientes u otras, que cuando el sujeto se encuentre en esos supuestos debe ser dado de baja.

La verificación de los requisitos de permanencia se realizará a través de, el estudio del expediente administrativo y operativo del Integrante; las evaluaciones que deberán realizarse además de en los procesos de promoción, cuando así lo determine procedente el Comité de Permanencia, conforme a los procedimientos y formatos vigentes autorizados por la Comisión.

Deberán realizar los siguientes exámenes:

Evaluación psicológica;
Análisis y verificación de entorno socioeconómico;
Examen médico y toxicológico;
Evaluación Poligráfica; y

Exámenes de aptitud física.

Asimismo, el cumplimiento a lo que establece el Plan Rector de Educación Policial para cada jerarquía y escalafón.

La Capacitación y la evaluación del desempeño se considerarán incluidas en la permanencia y será coordinada por el Comité de Permanencia.

La evaluación del desempeño es el proceso de apreciación integral y periódica de las prestaciones del servicio de los integrantes, que se determinará a través del grado de apego a los principios constitucionales de actuación policial y de contribución a los objetivos institucionales y será un requisito indispensable considerarla para efectos de la permanencia, las promociones y el régimen de estímulos.

Dicha evaluación se realizará con objetividad, imparcialidad y transparencia a fin de fortalecer el compromiso entre la Institución y sus Integrantes; y para armonizar los objetivos institucionales con la vocación de pertenencia a la Institución.

Los requisitos de permanencia contendrán los siguientes principios y a demás, del período de evaluación las siguientes secciones:

Legalidad, la cual cuenta con los siguientes factores:

1. Apego a los ordenamientos de la Institución;

2. Respeto y defensa de los derechos humanos, y

3. Cumplimiento a los ordenamientos jurídicos del marco general.

Efectividad, la cual cuenta con los siguientes factores:

1. Eficacia, entendida como la facultad para cumplir con los objetivos planeados o proyectados en la prestación del servicio.

2. Eficiencia, entendida como la consecución de los objetivos planeados o proyectados con ahorro de equipo, tiempo y servicio.

Honradez, mismo que cuenta con los siguientes factores de evaluación:

1. Análisis y verificación ambiental.

2. Examen médico.

3. Examen poligráfico.

Profesionalismo, mismo que cuenta con los siguientes factores:

Aptitud hacia la prestación del Servicio, que se basa en los siguientes indicadores:

a.- Conocimiento de sus funciones;
b.- Apego a los procedimientos institucionales;
c.- Solución de problemas;
d.- Iniciativa;
e.- Disposición;
f.- Actitud para la colaboración en grupo;
g.- Creatividad;
h.- Delegación
i.- Comunicación oral;
j.- Comunicación escrita, y
k.- Comprensión.

1.4 ACTO ADMINISTRATIVO Y GARANTÍAS INDIVIDUALES

El acto administrativo es una determinación del Gobiemo, en su carácter de autoridad, que crea, extingue, modifica, suprime, limita o restringe derechos de los gobernados.

El acto administrativo ha sido estudiado desde hace muchos años en los diversos países del mundo y desde luego, han surgido opiniones encontradas en relación al concepto de acto administrativo.

Un concepto que consideramos adecuado es el que propone Gullot, quien define al acto administrativo de la siguiente manera:

> "Es una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de administración que tiene relación con sus funciones".[4]

En efecto, el acto que emana de una autoridad debe estar regulado en la norma jurídica y no debe excederse de lo que la misma le permite.

Ante los actos administrativos, el gobernado cuenta con el juicio de Amparo como un medio de defensa para lograr que los mismos se sujeten a nuestra constitución Política.

En efecto, las resoluciones de baja de los integrantes de la Policía Federal Preventiva constituyen actos administrativos, que en caso de no ajustarse a la constitución, pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo.

---

[4] SANTOFIMIO G., Jaime Orlando, Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.

Antes de examinar el juicio de amparo, consideramos pertinente hacer algunas anotaciones en torno a las garantías individuales contenidas en los primeros 29 artículos de nuestra Carta Magna.

La seguridad personal es un derecho que amparan nuestras leyes para que el ser humano, niño o adulto, mujer u hombre pueda vivir en un ambiente de paz.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la protección de las personas, la familia y las propiedades. El espíritu de la Constitución es brindar a todos, sin distinción, el derecho a vivir bajo el amparo de las leyes y la protección legítima de las autoridades, esto deriva en las llamadas Garantías de Seguridad.

Todo mexicano debe conocer sobre los artículos que señala la constitución en los que se establecen las garantías individuales, las cuales velan porque los derechos de los ciudadanos no resulten afectados debido a procedimientos ilícitos cometidos por la autoridad.

Para el maestro Ignacio Burgoa la definición de las garantías individuales es la siguiente:

> "Las garantías individuales implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de Derecho, sino lo que se ha entendido por "*Derechos del gobernado*" frente al poder público[5]".
>
> "El concepto de garantía individual se forma mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

[5] ORIHUELA BURGOA Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, México, p. 163

"1.- Relaciones jurídicas de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

"2.- El Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).

"3.- obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar y cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

"4.- previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental (fuente).

"De estos elementos fácilmente se infiere el nexo lógico-jurídico que media entre las garantías individuales o del gobernado y los "derechos del hombre", como una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos. Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstánciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la *consagración jurídico-positiva* de esos elementos en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos que hemos hablado: gobernados, por un lado y estado y autoridades, por el otro[6]".

Para nosotros las garantías individuales no son otra cosa más que reconocimiento y protección que otorga la ley fundamental a los derechos intrínsecos del ser humano, como son la vida, la seguridad, la igualdad, etc., dicho reconocimiento y protección lo hace nuestro sistema normativo en una relación de supra a subordinación entre el estado y el gobernado.

---

[6] ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría General del derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1988 pp. 670 y 671

Ahora bien, nos corresponde tratar de encuadrar al procedimiento administrativo como garantía constitucional, para lo cual consideramos que las garantías individuales que tiene íntima relación con aquel son: la igualdad contenida en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y específicamente en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, que a su vez se dividen en la audiencia de legalidad del procedimiento.

El artículo 1° constitucional nos señala que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece.

El principio de igualdad de todos los habitantes del país radica en el goce de los derechos fundamentales que la Constitución Federal establece, sin importar la condición de mexicano y extranjero, o de raza, religión o sexo.

Por otra parte, no obstante que el citado precepto constitucional se refiere a "individuos" en virtud de la tradición de las llamadas "garantías individuales" a las que todavía hace referencia, la doctrina y la jurisprudencia han interpretado dicha terminología en forma amplia, es decir, como persona jurídica, tanto individual como colectiva, tomando en consideración que la misma Constitución Federal ha consagrado varios derechos de carácter social que corresponde a grupos o sectores que pueden ejercer esos derechos, así como las sociedades y asociaciones que son titulares de los mismos.

El artículo 2° constitucional establece que "Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos, los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán por ese sólo hecho, su libertad y las protección de las leyes".

Este precepto constitucional consagra el derecho a la libertad personal inherente a todo ser humano, de manera general, absoluta y permanente la esclavitud en nuestro país, así como a cualquier esclavo procedente del extranjero, desde el momento mismo en que se encuentre en territorio nacional, obtendrá su libertad y quedará bajo la protección de las leyes mexicanas.

Cabe señalar, desde luego que el concepto de territorio nacional incluye los espacios aéreo y marítimo pertenecientes a México, en otro orden de ideas dicho precepto establece el principio de igualdad en cuanto se refiere a la libertad una vez que se ingresa al territorio nacional; sin embargo existen procedimientos administrativos de inmigración que establece la Ley General de Población para ingreso de extranjeros a nuestro país.

Artículo 13° de la Constitución Política señala: "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...".

Esté precepto se refiere a los juicios que en su caso no podrá regirse contra leyes privativas o desarrollarse ante tribunales especiales, por lo que es evidente está garantía protege el principio de igualdad que abarque en forma genérica a todos y a cada uno de los procedimientos seguidos en forma de juicio como lo son los procedimientos administrativos.

Por lo que hace a la garantía de seguridad jurídica contenido en el artículo 14° constitucional en sus dos primeros párrafos dice: "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

"El artículo 14 de la Constitución Federal contiene varias disposiciones por lo que sus precedentes están relacionados con algunos preceptos, "que en esencia son tres, la prohibición de retroactividad, el derecho o garantía de audiencia y la estricta aplicación de la Ley a las resoluciones judiciales...

"El segundo sector del artículo 14 configura lo que se conoce como derecho o garantía de audiencia, que es el que asume mayor complejidad tanto por lo que se refiere a los derechos tutelados como a los diversos elementos que integran la citada garantía[7]".

"Por lo que se refiere a los derechos protegidos, el precepto fundamental comprende la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos, con lo cual se abarca toda clase de privación, pudiendo destacarse la relativa a la posesión, en virtud de que según la jurisprudencia, se tutela la simple detentación de bienes sin perjuicio de su calificación jurídica posterior a través de un proceso ordinario, acorde al precepto clásico del interdicto posesorio[8]".

La garantía de audiencia, es una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus derechos y sus intereses.

La garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías especificas de seguridad jurídica, que son:

---

[7] CARRILLO FLORES Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública*, Ed. Porrúa, México 1973 p. 225

[8] PRECIADO HERNANDES Rafael, *Lecciones de filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México 1976, p 67

1).- La de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio.

2).- Que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos.

3).- Que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

4).- Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

La garantía de audiencia que se encuentra en nuestro Art. 14 Constitucional se integra, según se ha afirmado mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, los cuales son; el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio de haga ante los tribunales previamente establecidos, el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio.

A través de la segunda garantía específica de seguridad jurídica que concurre en la integración de la de audiencia, debe seguirse ante tribunales previamente establecidos. Esta exigencia corrobora la garantía implicada en el Art. 13 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales (o por comisión), entendiéndose por tales los que no tienen una competencia genérica, sino casuística.

"Rabasa Emilio define "Las garantías individuales del Art. 14 constitucional se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento bien sea administrativo, civil o penal, por

lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último[9]."

Ahora bien, la Privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo de la esfera jurídica del gobernado.

Se puede decir que el concepto vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado, es un bien jurídico tutelado por la garantía de audiencia.

La Propiedad, que es el derecho real por excelencia, está protegida por la garantía de audiencia, ahora bien García Ramírez dice:

> "Pueden ser la propiedad o casi todos los demás derechos reales sobre bienes inmuebles con tal que sean enajenables o no sean estrictamente ligados a la persona de su titular, por lo que son hipotecables, el dominio y el derecho romano de superficie[10]"

Por lo que las autoridades del Estado tienen prohibido por el Art. 14 constitucional, privar a una persona de sus bienes materia de su propiedad, si el acto de privación no está condicionado a las exigencias que son elementales que configuran la garantía mencionada, de cuya naturaleza misma tiende que es cualquier tipo de propiedad.

Los Derechos, en la garantía de audiencia adquieren un gran alcance en beneficio del gobernado, la enciclopedia Grolier define derechos como:

> "Conjunto de leyes, preceptos y reglas a que están sometidos los hombres en toda sociedad civil: en el privado, el que regula las relaciones entre los particulares, planteadas en su propio nombre y beneficio[11]"

---

[9] RABASA Emilio, *El artículo 14 constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 320
[10] GARCÍA RAMÍREZ Sergio, *Derecho Constitucional*, Ed. 3°ra, UNAM, 1991, p.459
[11] Enciclopedia multimedia, Grolier, versión 9.0, Ed. Grolier interactive, mindscape, 1997, CD I

El Juicio, esta se puede decir como la primera garantía específica constitutiva de la de audiencia, en donde se puede decir que son un elemento previo al acto de privación, Juicio es por tanto una institución o conjunto de actos solemnes, detallados en la ley, a través de los cuales se resuelven los conflictos de intereses entre las partes, en presencia de una autoridad judicial que decide, previa presentación ante la misma de las alegaciones y pruebas de sus respectivos asertos. Dichos actos se consideran de iniciación, de desarrollo y de conclusión, pero no es posible indicar una idea general del juicio porque ésta varía en función de una tipología concreta.

En el segundo párrafo menciona la palabra privación, ya que esta utilizada en el segundo párrafo del Art. 14 constitucional es sinónima de la siguiente expresión: "por medio de". Por tanto en el juicio de que se habla es un medio para privar a alguna persona de cualquier bien jurídico, es decir, si la "privación", es el fin, obviamente el procedimiento en que aquél se traduce debe preceder al acto privativo.

En cuanto a los elementos del Derecho Constitucional la Garantía de Audiencia, comprende al juicio, los tribunales previamente establecidos, y las formalidades esenciales del procedimiento, ya que la disposición que exige que todos estos factores sean regulados de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El juicio es entendido en un sentido lato, es decir, más amplio que el del proceso judicial, puesto que abarca el del Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, los casos en específico son apreciados de acuerdo con el principio de que la previa audiencia sólo puede exigirse en el Procedimiento Administrativo, cuando sea realmente indispensable la intervención del afectado, es decir, cuando éste deba probar los hechos o proporcionar información a fin de que pueda tomarse la decisión respectiva, con la ayuda de su declaración.

1.5 DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A efecto de dar de baja a una persona que labore en la Policía Federal Preventiva, es necesario que la institución policial actué conforme a derecho y que cuente con un procedimiento administrativo para tal efecto.

Ante tales circunstancias, es necesario que definamos con toda precisión lo que es un procedimiento administrativo, para cuyo efecto invocaremos la opinión de distinguidos tratadistas de derecho administrativo.

El jurista Enrique Saguayes, en torno al procedimiento administrativo, ha hecho las siguientes consideraciones.

> "El procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad.
>
> "Los órganos de administración se mueven dentro de los limites precisos que fija el derecho y sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable no sólo para encausar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía de los particulares afectados por la actividad que desenvuelven. El cumplimiento de las normas de procedimiento es, por lo tanto, un deber de los órganos públicos.
>
> "Las reglas de procedimiento regulan toda la actividad de la administración: cuando formula declaraciones de voluntad y cuando ejecuta hechos. Aquí estudiamos solamente un aspecto del tema: el procedimiento para la formulación de los actos administrativos en su significado estricto.
>
> "Los procedimientos administrativos son fundamentalmente distintos de los jurisdiccionales, por que en un caso se esta desarrollando actividad administrativa y en el otro función

jurisdiccional. Aquélla supone pronunciamientos de juridicidad y conveniencia; ésta sólo de juridicidad. El contenido de aquélla son actos y hechos; el de ésta, solamente actos.

"Además, conviene evitar que la utilización de las palabras derecho procesal administrativo y proceso traigan consigo, por asociación de ideas, los conceptos del derecho procesal jurisdiccional. Por eso y para prevenir confusiones de terminología, consideramos ventajoso prescindir de aquellas expresiones y referirnos simplemente al procedimiento administrativo...

"La Formulación del acto. Procedimientos no obligatorios - La formulación de los actos administrativos está regulada de manera muy diversa. En algunos casos debe seguirse un procedimiento más o menos complejo, determinado de antemano; en otros casos no existen tales exigencias y basta que el órgano exprese su voluntad y la documente en forma legal. Un ejemplo típico de la primera categoría de actos lo constituye la inscripción de una marca de fábrica; un ejemplo de los segundos, el traslado de un funcionario exclusivamente por razones de servicio.

"Sin embargo, aún en los casos en que no hay un procedimiento obligatorio, es corriente que la administración ordene una serie de trámites previos (informes, constataciones, etc.), formándose expediente, con el objeto de documentar los hechos y circunstancias que justificarán la resolución a dictar.

"Si bien dichos procedimientos no son indispensables para la validez del acto y las omisiones e irregularidades que se produjeron no lo vician necesariamente, constituyen un elemento utilísimo para la apreciación del acto en sus elementos de fondo, por cuanto en ellos constarán los motivos reales o aparentes de la decisión adoptada.

"Pero aún tratándose de trámites no obligatorios, conviene que las leyes o los reglamentos fijen normas precisas a fin de ordenar y abreviar el expediente administrativo, pues la demora en el trámite constituye uno de los defectos mas graves de toda administración[12]»

[12] SAGUAYES Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, México 2°ed. Ed Martín Bianchi, pp. 461 a 465

Interpretando literalmente el texto, resultaría aplicable que cada acto administrativo que emane de una autoridad administrativa, tuviese establecido algún tipo de procedimiento, debiendo estar regulado bajo sus propias normas previamente establecidas, lo cual no todos los actos que realiza el estado, en sus órganos administrativos, se encuentran contemplados con un cierto procedimiento previamente establecido, en sus leyes o reglamentos.

En el ejemplo que pone el autor, considera que para el traslado de un servidor público, únicamente es necesario "que el órgano exprese su voluntad y la documente en forma legal", en primer lugar no está considerando llevar a cabo un procedimiento administrativo, con la finalidad de realizar dicho acto de forma legal, como el mismo lo dice, violando de esta forma las garantías y derechos del servidor público, provocando que promueva juicio de amparo; en el caso de ganarlo será reinstalado, en su lugar de adscripción, y la autoridad perderá su oportunidad de cubrir sus requerimientos en el lugar de origen que necesitaba trasladar a dicha persona, en lugar de haber llevado un procedimiento administrativo conforme a las leyes o reglamentos que tenga dicho órgano administrativo, no habría forma de negarse al traslado con esto es evidente que no es un simple cambio sino es más complejo que el registrar una marca.

De acuerdo con el tratadista Jesús González Pérez, en relación al procedimiento administrativo, anota los siguientes comentarios.

> "El procedimiento administrativo o proceso administrativo ordinario como así lo denomina es aquel proceso administrativo aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en derecho administrativo para las que no se disponga lo contrario. Al mismo corresponde el conocimiento de todas las pretensiones fundadas en derecho administrativo para las que el ordenamiento jurídico no prevea otro ordenamiento distinto.

"El proceso administrativo ordinario es un auténtico proceso, en él interviene el órgano jurisdiccional como tal.

"Al ser ordinario, a través del mismo se examinarán cuantas pretensiones fundadas en derecho administrativo no tengan asignado un proceso distinto, que, por estar instituido para supuestos concretos, puede ser calificado de proceso especial. Este carácter de proceso ordinario implica una importante consecuencia: que las normas que lo regulan participan del mismo carácter ordinario y se aplican como supletorias de las normas específicamente dictadas para los procesos especiales. Así se prevé expresamente en la regulación de alguno de los proceso especiales (v. gr., Art.100, párrafo 6, L J sobre la aplicación ordinaria, y Art. 113, L J, sobre el proceso en materia de personal) pero, aun cuando no se prevea expresamente (como ocurre en la regulación de otros procesos especiales), la afirmación hay que entenderla con carácter general, dada la naturaleza de las normas reguladores del proceso ordinario.

"Por tanto, cualquiera que sea el proceso especial en cuanto no existan normas específicas que lo regulen, se aplicarán las normas reguladoras del proceso ordinario.[13]"

El procedimiento administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son, en buena parte, leyes de procedimiento.

Cabe señalar que diversos procedimientos administrativos se encuentran referidos en una ley o un reglamento los que remiten a otra norma jurídica diversa como podría ser el caso de un manual.

Sobre el particular podemos afirmar que el problema ha quedado resuelto en la mayoría de las áreas administrativas con la ley de procedimiento administrativo.

---

[13] GONZALEZ PEREZ Jesús, *Derecho procesal Administrativo,* Instituto de Estudios Políticos. Madrid p. 187

Sin embargo a hay que recordar que la materia policial no esta incluida en la en la ley de procedimiento administrativo, en cuyo terreno existe una problemática a la que haremos alusión en capítulos posteriores.

Adicionalmente nos permitimos citar el siguiente texto del maestro Carrillo Flores con la finalidad de ser más claros, y poder lograr expresar la problemática, haciendo notar o hacer comprender al lector, los vicios que tienen los procedimientos administrativos, en especifico el de la violación a las Garantías Constitucionales.

> "Elevado a la categoría de una garantía Constitucional y administrativa cuando lesiona un derecho, este problema ha ido adquiriendo importancia y seguridad en nuestras instituciones administrativas. No podemos dejar de aludir a la influencia del procedimiento jurisdiccional, que en algunas ocasiones inspira a la ley, pero, como señalaremos, tiene un campo de acción diferente.
>
> "El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos.[14]"

El procedimiento en los mismos términos, tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo varias vías rápidas y eficaces y eliminando todo lo que dilate o entorpezca la acción de la Administración Publica.

Debemos indicar que los diversos actos administrativos están gobernados siempre por el interés general, que debe ser predominante en todas las relaciones públicas. Como también nos encontramos en presencia de intereses particulares,

[14] CARRILLO FLORES Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la administración pública*, Ed. Porrúa, México, 1939, 2° Edición 1973, pp. 91-92

la legislación administrativa debe cuidar de que no lesionen y se mantengan en lo posible, y no contraríen las finalidades públicas.

> "Los tres actos más importantes de la acción del Estado son: la ley que es el acto que corresponde a la función legislativa: *la decisión administrativa o ejecutoria,* que es el acto más importante de la función administrativa y la sentencia, que es el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional. No señalar procedimiento en materia legislativa, administrativa y judicial, es destruir los principios del Estado de Derecho y llegar a la actuación arbitraria de los funcionarios.
>
> "El Procedimiento Administrativo contenido en las leyes administrativas es muy variable y reviste caracteres complejos, todos ellos encaminados a una mejor atención de los servicios públicos y demás propósitos de la administración pública. Las condiciones actuales de los sistemas políticos tienden alejarse de las tesis conciliatorias entre el interés público y el interés privado. Los graves problemas sociales nos llevan inexorablemente al aseguramiento del interés general.[15]"

De esta forma queremos hacer ver, que las leyes y reglamentos actuales y vigentes hasta el día de hoy, que rigen a los procedimientos administrativos, todos estos tienen un defecto gravísimo, que violan las garantías Constitucionales causando con esto, que el acto administrativo, que tenia por objeto la finalidad de realizar un acto de autoridad sea inútil e incapaz de lograr el buen desarrollo y funcionamiento de este órgano administrativo dotado de atribuciones y facultades para lograr un fin especifico, por lo que la idea con que se creó este órgano se detiene o es parado parcialmente, generando un conflicto con sus trabajadores, por ejemplo:

Trasladar a un servidor público de adscripción por necesidades de servicio, a otro estado de la republica, cuando este trabajador en el momento que ingresó a prestar sus servicios en esta corporación u órgano, se le pregunta por escrito, usted está de acuerdo en cambiar su residencia de trabajo, a cualquier parte de la

---

[15] MARTIN MATEO Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1985, p 420

republica, su respuesta es SI por escrito, manifestó su conformidad sin tener inconveniente alguno, en el momento en que la autoridad le pide sea trasladado algún estado de la republica este se niega.

Promoviendo un juicio de amparo en contra de actos de autoridad por que nunca se le dio garantía de audiencia, etc. Por lo que me permitiré proponer un modelo practico y muy sencillo de incluir en los reglamentos o leyes de los procedimientos administrativos, para no violar esta garantía constitucional que tanto se debate en los juicios de amparo, ya que si es ganada deja el acto de autoridad sin efecto, dejando un hueco más en la finalidad que debería lograr este órgano administrativo.

1.6 ASPECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo es un medio de defensa con el que cuentan los gobernados para defenderse de actos de autoridad, leyes o cualquier otro emanado del gobierno, en su carácter de autoridad.

Consideramos pertinente referirnos a algunos aspectos del juicio de amparo, toda vez, que es el mecanismo que han utilizado los integrantes de la Policía Federal Preventiva que han sido separados de su cargo y por considerar que se violan sus garantías individuales, han promovido juicio de amparo en contra del titular de la mencionada dependencia policíaca.

En relación al juicio de amparo, el jurista mexicano Carlos Arellano García, plasmó los siguientes comentarios:

> "Institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional Federal o Local, para reclamar de un órgano del Estado, Federal Local o Municipal, denominado "Autoridad Responsable", un acto o una Ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución

competencial entre Federación y Estados, para que se les restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.[16]"

De la anterior cita, claramente se desprenden las partes que intervienen en el juicio de amparo o juicio de garantías, además se aclara quienes pueden ser las autoridades responsables en dicho juicio.

En opinión nuestra, la anterior cita define con toda claridad quienes son las partes en el juicio de amparo, el quejoso, la autoridad responsable y el órgano jurisdiccional.

Por su parte, el recién fallecido jurista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela se pronunció en el siguiente sentido:

"Todos los principios de procedencia y peculiarización del Amparo, así como los que rigen a las Sentencias correspondientes, han permanecido inalterados por el nuevo articulo 107 Constitucional y, en consecuencia por las modificaciones introducidas a la Ley de Amparo, solamente son dignas de mencionarse, en cuanto a dicha cuestión, las fracciones I, II, y III inciso a) del aludido precepto y que conciernen a los principios de la iniciativa de la parte agraviada, de la realidad de las Sentencias de Amparo, del estricto derecho que rige, las propias resoluciones, de la procedencia del juicio de garantías directo contra sentencias definitivas o laudos y del juicio de Amparo Bi-instancial.[17]"

Resulta interesante el comentario anterior, en el sentido de que el juicio de amparo ha permanecido intocado, en sus elementos esenciales, a pesar de los cambios que ha sufrido la ley de la materia.

---

[16] ARELLANO GARCIA Carlos, Breve introducción la Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, p. 18
[17] IGNACIO BURGOA Orihuela, *El juicio de Amparo,* México D. F. Argentina Nª 15, 1951, p. 56-57

Ahora bien, tal y como se desprende de la supracitada opinión, es menester que transcribamos el contenido de los artículos 103 y 107 de nuestra carta magna, que son los que le dan vida al juicio de amparo y que contienen el pensamiento de los ilustres Yucatecos Cresencio Rejón y Mariano Otero, en el tenor siguiente:

> "Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
>
> I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
> II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
> III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."[18]

En el citado precepto, la Constitución faculta a los Tribunales de la Federación para resolver todas las controversias precisadas en el precepto en cuestión, que se refieren a los actos y leyes enlistados en el propio precepto

Por su parte, el artículo 107 de nuestra norma fundamental, a la letra dispone lo siguiente:

> "Articulo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetaran a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1993)
>
> "I.- el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 19 de febrero de 1951)
>
> "II.- la sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso

[18] TRES LEYES FEDERALES QUE DEBE CONOCER EL CIUDADANO, Editorial Sista, Enero 2003, pág.43

especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 07 de abril de 1986).

"En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 07 de abril de 1986)

"Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 07 de abril de 1986)

"En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra si podrán decretarse en su beneficio. cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de esta. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 07 de abril de 1986)

"III.- cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes: (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967)

"a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido

impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometio en la primera. estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de agosto de 1987)

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967)

"c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 19 de febrero de 1951)

"IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. no será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967)

"V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la ley orgánica del poder judicial de la federación, en los casos siguientes: (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de agosto de 1987)

"a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de agosto de 1979)

"b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de agosto de 1987)

"c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de agosto de 1979)

"En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de agosto de 1979)

"d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las juntas locales o la federal de conciliación y arbitraje, o por el tribunal federal de conciliación y arbitraje de los trabajadores al servicio del estado. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de agosto de 1979)

"La suprema corte de justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la republica, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución señalara el tramite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la suprema corte de justicia, para dictar sus respectivas resoluciones; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de agosto de 1987)

"VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que

el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitara al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citara en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967)

"VIII.- contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito procede revisión. de ella conocerá la suprema corte de justicia: (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la republica de acuerdo con la fracción I del articulo 89 de esta constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados o por el jefe del distrito federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1993)

"b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del articulo 103 de esta constitución. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de agosto de 1987)

"La suprema corte de justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la republica, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de agosto de 1987)

"IX.- Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de

una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la constitución cuya resolución, a juicio de la suprema corte de justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. solo en esta hipótesis procederá la revisión ante la suprema corte de justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 11 de junio de 1999)

"X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomara en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés publico. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967)

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que de el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedara sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967)

"XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. en todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al ministerio publico y una para el expediente. en los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de distrito o los tribunales unitarios de circuito; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamara ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el juez de distrito o tribunal unitario de circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las

resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"Si el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinara el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"XIII.- Cuando los tribunales colegiados de circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la suprema corte de justicia, el procurador general de la republica, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la suprema corte de justicia, a fin de que el pleno o la sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"Cuando las salas de la suprema corte de justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas salas, el procurador general de la republica o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la suprema corte de justicia, que funcionando en pleno decidirá cual tesis debe prevalecer. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967)

"La resolución que pronuncien las salas o el pleno de la suprema corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, solo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectara las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1967. modificado por la reimpresion de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

"XIV.- salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este articulo, se decretara el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. la caducidad de la instancia dejara firme la sentencia recurrida; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de febrero de 1975. modificado por la reimpresion de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

"XV.- el procurador general de la republica o el agente del ministerio publico federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés publico; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 19 de febrero de 1951. modificado por la reimpresion de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

"XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la suprema corte de justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la suprema corte requerirá a la responsable y le otorgara un plazo prudente para que ejecute la sentencia. si la autoridad no ejecuta la sentencia en el termino concedido, la suprema corte de justicia procederá en los términos primeramente señalados. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"Cuando la naturaleza del acto lo permita, la suprema corte de justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento substituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento substituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

"XVII.- la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare, y (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 19 de febrero de 1951. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

"XVIII.- Se deroga."[19]

El supracitado articulo 107 Constitucional ha sido objeto de múltiples controversias, para desentrañar el exacto alcance que el constituyente le dio al precepto en comento.

Sin embargo, el artículo 107 Constitucional constituye un orgullo y ejemplo de un juicio para respetar las garantías individuales de los gobernados ente los actos de autoridad.

Habría mucho que discutir en torno al artículo 107 Constitucional, no nos detendremos en este punto por no ser un tópico medular dentro del tema de la presente tesis profesional.

El maestro Rafael de Piña Vara, respecto al juicio de amparo ha sostenido las siguiente idea:

"Juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros y a

[19] TRES LEYES FEDERALES QUE DEBE CONOCER EL CIUDADANO, Ed. Sista, Enero 2003, pág.45-48.

mantener el respeto y la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.[20]"

Desde nuestro punto de vista, la definición aportada por el maestro de Piña no reúne todos los elementos que identifican al juicio de amparo, pero no parece un punto de partida interesante y digno de plasmarlo en nuestra tesis.

Existe una gran diferencia entre la primera definición a la segunda, en la segunda no habla en ningún lugar de la parte agraviada, no habla del quejoso y menciona únicamente a la autoridad asumiendo que es la que emite un acto de autoridad, en la primer definición encontraremos muy claro la forma en que habla de la autoridad responsable cuando a violado garantías que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la forma en que el quejoso tiene derecho a poner en marcha el motor del órgano jurisdiccional encargado de dirimir esta controversia, habla también de la esfera de competencia jurídica, Federal o Local, por lo que consideramos una definición muy vaga la segunda definición.

En conclusión no podríamos citar una determinada definición, sobre la materia de amparo y tampoco es nuestro objetivo de esta tesis si no únicamente tratar de entender un poco lo que es el juicio de amparo y acercarnos a los principios que lo rigen.

Sin embargo como pasante de derecho, basta saber que podemos considerar al Amparo como un sistema o medio de control constitucional ejercido por el órgano jurisdiccional Federal, en casos especiales por órganos Estatales, para poder evitar los excesos del poder en los gobernantes las "Autoridades Responsables" en perjuicio de los Gobernados "Quejosos", "Amparista",

[20] DE PIÑA GUEVARA Rafael, *Amparo protección y Tutela, del Derecho*, Ed. Porrúa, p. 25

"Agraviado", ó "Peticionario de Garantías" ya sea tratándose de personas físicas morales y oficiales, es solo un control sobre la conducta que ejercen los gobernantes, ya que su obligación consiste en respetar las Garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nuestros habitantes, bajo el principio de legalidad, esto es sujetar su conducta a la exacta aplicación de la Ley.

Ante la inexistencia de un proceso especialmente instituido para conocer de las pretensiones frente a las administraciones públicas fundadas en derecho administrativo, se acudió, al proceso de Amparo para formular estas pretensiones. El articulo 103, I, de la Constitución, y el artículo I°, I, L A, establecen que son objeto de Amparo las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las Garantías individuales. Lo que, prácticamente, permitió abrir el proceso de Amparo a todo tipo de pretensiones fundadas en derecho administrativo frente a todo tipo de actos sujetos al derecho Administrativo, cualquiera que fuese el órgano que lo hubiese dictado mediante una ampliación del concepto de "autoridad" – y la forma en que se hubiesen lesionado los derechos e intereses legítimos –mediante una ampliación de las garantías individuales.

CAPITULO SEGUNDO

RESEÑA DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Estimamos conveniente dedicar un capítulo a vertir comentarios en torno a la Policía Federal Preventiva, a efecto de conocer esta institución policial, que actualmente es una de las más importantes, por no afirmar que es la más importante, en nuestro país.

Partiremos de un concepto de lo que debe entenderse por policía, para posteriormente analizar a la propia policía como corporación armada y como órgano desconcentrado del Gobierno Federal.

También estimamos importante dejar asentados los antecedentes de la Policía Federal Preventiva, desde que era una Policía Federal de Caminos hasta la figura que actualmente conocemos.

Con lo anterior, estaremos en posibilidad de analizar los procedimientos de baja a los integrantes de la mencionada corporación policíaca, que naturalmente no es el mismo procedimiento que se sigue para cualquier otro servidor público, en razón de que se trata de elementos policiales que por mandato constitucional deben tener un tratamiento exclusivo, parecido al de los militares.

Es importante destacar que los procedimientos de baja revisten trascendencia en las corporaciones policíacas mexicanas, toda vez que, es un país en el que las seguridad pública ha sido objeto de críticas severas, donde se asume que la corrupción ha llegado a las entrañas de las corporaciones policiales.

2.1 CONCEPTO DE POLICÍA

La palabra policía la entenderemos como el conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado, o como el cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población a través de las órdenes de las autoridades.

"La palabra Policía proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública o Administración del Estado[21]"

"El termino "Policía" empieza a emplearse en el ámbito jurídico a "principios del siglo XV en las Ordenanzas Reales de 1403 "relativas a la Policía y buen gobierno" de la ciudad de París; "empero, donde mayor desarrollo alcanzó la noción de la Policía "fue en Alemania, en donde según Fritz Fleiner, a fines del siglo XV "se introdujo bajo el vocablo *Polizen*".[22]

"En sus inicios, según algunos autores, la noción de Policía estuvo referida a la ciudad y su gobierno[23]"

Con la finalidad de analizar dos de las muchas de definiciones de policía, nos permitimos citar las siguientes, la primera de estas la del Maestro García Antonio el cual establece en su definición que es "El derecho publico del Estado absoluto", así mismo dice el maestro englobando "el político, el administrativo e internacional"

"El derecho de Policía es el derecho público del estado absoluto, englobado el político, el administrativo e internacional, si es que en aquella época se hubiese realizado esta distinción[24]"

Desde un punto de vista objetivo, consideramos que la siguiente definición, es una de las más claras, asimismo se realiza una diferencia entre el policía como una actividad de el gobierno, el gendarme como un servidor público, agente de policía como guardián del orden.

"El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder publico, para vigilar y limitar

[21] OLIVERA TORO Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México 2°ed, Ed. Porrúa 1967, p. 38
[22] FLEINER FRITS, *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. De Sabino Álvarez Gendin Barcelona Labor 1953, p. 310
[23] NIETO GARCIA Alejandro, *Algunas Precisiones sobre el concepto de Policía*, Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 81, 1976, p. 39.
[24] GARCIA TREVIJANO José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1968, p. 151

la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno del Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública[25]»

El termino policía cuando se refiere a una actividad del gobierno con el de gendarme o agente de policía, alude a un cuerpo armado. En el primer sentido se trata de la policía administrativa, es el poder jurídico de adoptar decisiones para limitar la libertad y la propiedad de los particulares.

Para Fernando Garrido, la definición de policía administrativa es la siguiente:

"Aquella actividad que la administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción de los mismos[26]»

De la anterior definición, advertimos que las corporaciones policíacas son entidades del gobierno necesarias que en ocasiones limitan los derechos de los gobernados, lo anterior siempre debe obedecer a razones de interés público.

2.2 LA POLICÍA COMO CORPORACIÓN ARMADA.

Otra de las acepciones de policía da lugar a las fuerzas o cuerpos de policía, a los grupos de operaciones especiales, estos grupos realizan, la ejecución material de las tareas de vigilancia de la vía y lugares públicos, inteligencia a diversos grupos probablemente delictivos, de prevención de

[25] SERRA ROJAS Andrés Derecho Administrativo, México, 10°a.ed, Ed. Porrúa 1981 p. 438
[26] GARRIDO FALLA Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, 5ª.ed. Madrid centro de Estudios Constitucionales 1980. p 452.

comisión de delitos en diferentes puntos estratégicos, de prevención de comisión de infracciones administrativas, de persecución de los infractores, y del mantenimiento del orden publico por parte de las corporaciones armadas policiales.

Estas corporaciones de policía están facultadas para hacer uso de la fuerza a fin de corregir la conducta renuente o desobediencia de los particulares, respecto de las decisiones de policía y buen gobierno. Obviamente tal facultad no autoriza a ningún agente de la policía al uso caprichoso de la fuerza, porque la coacción salvo casos excepcionales ha de sujetarse, según la doctrina, a un proceso preventivo que cuando menos incluya previamente un acto formal de apercibimiento, una notificación y desde luego una negativa o mora infundada del afectado.

Sin embargo existen casos excepcionales que permiten a los cuerpos de policía el uso de la fuerza o coacción sin tener que darse el proceso preventivo, se encuentra dentro del "estado de necesidad" y la destrucción de bienes públicos.

El estado de necesidad es cuando un derecho entra en conflicto con otro y ambos están involucrados en un grave peligro que no puede suspenderse o resolverse de inmediato, estamos frente al estado de necesidad, en cuyo caso se justifica el sacrificio de bienes o derechos de menor valor para preservar los de mayor valor, sin las medidas previas del antes citado proceso preventivo.

La destrucción de bienes públicos no existe la obligación de realizar el proceso preventivo cuando se trata de actos de particulares que destruyen o dañan bienes públicos.

Sobre el particular, el profesor Fiorini Bartolomé señala:

"En este caso no se habla del ataque a un derecho o libertad fundamental, puesto que ningún individuo tiene derecho privado sobre las cosas públicas; su conducta de desigualdad es un ataque frontal al derecho de todos. Su conducta individual y particular es manifiesta infracción; por ejemplo, colocación de un objeto que molesta el curso natural de un río, colocación de un automotor que obstruye la calle pública, colocación de carteles en hilos del servicio público de electricidad, etcétera. En estos casos, los actos coactivos para el inmediato retiro de los objetos, sin intimación o notificación previa, se miden de acuerdo con el perjuicio que se produce a la colectividad[27]"

Ahora bien si el agente de la policía utiliza su arma para defenderse de la agresión antijurídica, actual o inminente y no provocando a un particular, es distinto porque entonces el agente de policía hace uso del derecho de legítima defensa, siempre y cuando sea indispensable la defensa y exista racionalidad de los medios empleados para repeler la agresión.

En el supuesto anterior, el agente de policía hace uso del arma como cualquier gobernado en ejercicio de la legítima defensa, ante el ataque injustificado que sufre.

La policía ha extendido su ámbito de manera importante, por lo que es conveniente diferenciar en ella distintos tipos de acuerdo de control policial, como por ejemplo la distinción entre la policía general y las policías especiales, las policías especiales surgen como la intervención administrativa así como la evolución del estado moderno, pasan a conectarse con las nuevas ideas del orden público.

2.3 LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO

[27] FIORINI BARTOLOME A, *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Buenos Aires, La Ley 1968, p. 124

Desde nuestro punto de vista entenderemos al órgano desconcentrado como una forma más de organización administrativa, de tal forma que a este órgano desconcentrado se le conceden facultades de decisión limitadas, así como no poseen autonomía y patrimonio propios, teniendo como responsables de las decisiones a su superior jerárquico.

Para los órganos desconcentrados, la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, pero no la facultad de decisión que tiene el órgano desconcentrado.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

> "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarias de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades especificas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables[28]."

Entre otros órganos desconcentrados de la Administración Publica Federal podemos citar los siguientes:

De la Secretaria de Gobernación: Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, INAMI, Instituto Nacional de Migración, CONAPO, Consejo Nacional de Población.

De la Secretaria de Seguridad Pública Federal: La Policía Federal Preventiva.

[28] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Para diferenciar entre descentralización y desconcentración, estas dos tendencias organizativas de la administración del Estado, nos dice que en la desconcentración administrativa se delegan y transfieren facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona.

En la descentralización la transferencia de facultades y competencia se registra en dos personas distintas, de tal forma que la centralizada se beneficia de la personalidad jurídica del Estado, y los órganos descentralizados tienen personalidad jurídica propia, por otro lado en los organismos desconcentrados la relación que guarda es de jerarquía y en la descentralización es de tutela.

> "La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración publica...[29]"

Como nos describe el maestro Gabino en su definición que anteriormente citamos, la centralización administrativa se refiere a las diferentes secretarias de estado, que existen en nuestro sistema político mexicano, a lo que se refiere cuando hace alusión de diferentes niveles en una situación de dependencia, este se refiere a las diversas secretarias como por ejemplo la Secretaría de Seguridad Publica Federal tiene una jerarquía mayor o superior a la Secretaria de la Reforma Agraria, o a diferencia con la Secretaria de Relaciones Exteriores, o la Secretaria de Economía, ya que un pais tiene como uno de los tantos indicadores de poder económico en proporción a su energía y a su petróleo, su producción, distribución, y su venta en el extranjero, esta Secretaria lo lleva acabo a través de sus diferentes órganos como Petróleos Mexicanos, Compañía de Luz y Fuerza de México, por lo que su jerarquía será superior, hasta el punto que dice dicho autor en el que se llegara a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración publica, entendiéndolo como a el ejecutivo federal.

---

[29] FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo,* Ed. Porrúa, México 1998, p. 165

Aunque en la propia Ley Orgánica de la Administración Publica Federal se establezca lo contrario, sabemos que en la realidad no es así, ya que las diferentes secretarias de estado reciben beneficios en relación ala importancia que revisten. El precepto legal al que nos referimos es el articulo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dispone:

> "ARTÍCULO 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.[30]"

Con la finalidad de entender mejor a la Administración Pública Federal nos permitiremos citar el artículo 90° de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 90 de la administración publica federal, dispone que será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarias de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarias de estado y departamentos administrativos., tal y como lo señala el ilustre tratadista Carrillo Flores, de la manera siguiente:

> "La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente.[31]"

---

[30] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
[31] CARRILLO FLORES A. La Justicia Federal y la Administración Pública, Ed. Porrúa, México 1973, p.420

Encontramos el fundamento legal a los órganos desconcentrados en la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal en el siguiente artículo:

> "Articulo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."[32]

2.4 ANTECEDENTES ORGÁNICOS DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

Al referirnos a antecedentes orgánicos, hacemos alusión a la forma de organización de la Policía Federal Preventiva y que es menester recoger de manera ordenada para comprender la actual integración de la organización policial que ahora nos ocupa.

2.4.1 POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS

Para entender con claridad la creación de la Policía Federal Preventiva, debemos remitirnos a la historia de la Policía Federal de Caminos, pues esta constituye el principal elemento cuantitativo en la integración de esta nueva corporación denominada Policía Federal Preventiva.

Tomamos la historia desde la propia Secretaria de Comunicaciones y Transportes, la cual transcribimos de forma textual.

---

[32] LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Ed. Porrua, México 2005.

"La historia del autotransporte camina paralela a los avances de los caminos, al crecimiento de la población, así como a los avances técnicos y científicos de la ingeniería del transporte.

"La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene su origen funcional en la Secretaria de Estado y Derecho de Relaciones Exteriores e Interiores establecida el 8 de noviembre de 1821, Posteriormente, debido a las modificaciones efectuadas en el aparato de gobierno, las funciones relativas al ramo de comunicaciones y transportes se diseminaron entre varios organismos.

"En 1857, se funda la Administración General de Caminos y Peajes como un primer intento por centralizar las funciones encaminadas a satisfacer las necesidades de comunicación en el ámbito nacional, el cual se ve consolidado el 13 de mayo de 1891, fecha en que se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, misma que centralizó en forma definitiva tales funciones.

"En 1925, se creó la Comisión Nacional de Caminos, el primero de enero de 1928, la Oficina de Tránsito en los Caminos Federales, así como todo lo relacionado con el Autotransporte Federal para su legal explotación. Dicha oficina pasó a depender del Departamento de Caminos y Puentes de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. En febrero de 1931, se creó la Policía Federal de Caminos, (posteriormente Policía Federal de Caminos y Puertos) por acuerdo presidencial, con el objeto de vigilar el tránsito de vehículos en los caminos Federales, como lo señala la ley de la materia.

"El 1° de febrero de 1938, la oficina de Transito se convirtió en Departamento. En 1939, se dotó al Departamento de Tránsito y Policía de Caminos de un Reglamento Interior para su organización administrativa y funciones técnicas. Ya desde 1938, se inició la creación de Unidades Administrativas Foráneas, existiendo 13 Delegaciones y dos Subdelegaciones, que para 1940, quedaron integrados a la oficina de Delegaciones Foráneas.

"La regulación jurídica aplicable lo fue la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada el 19 de febrero de 1940, y su Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos, igualmente publicado el 24 de agosto de 1949.

"El 11 de enero de 1951, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se organizó en dos Subsecretarías denominadas la primera de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes respectivamente. En el mes de julio de 1953, se fundó la Escuela de la Policía Federal de Caminos, con el fin de formar elementos del cuerpo policiaco.

"En 1959, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se dividió, creándose la hoy llamada Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En 1962, se creó la Dirección General de Tránsito Federal.

"En 1971, cambió su denominación por el de la Dirección General de Autotransporte Federal. Para 1976 ésta contaba con tres Subdirecciones Generales la de Operación, la de Carga y la de Pasaje; en el mismo año se reestructuró en cuatro Subdirecciones Generales: la Técnica, de Concesiones y Permisos, la de Operación y la Administrativa.

"En 1977, se integraron los Comités de Autotransporte Federal con las funciones de ser órganos consultores asesores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, controlados por el Departamento de Comités de dicha Dirección.

"En 1978 sufrió otra modificación. El 22 de octubre de 1979, el C. Presidente de la República entregó la concesión para el funcionamiento de la empresa Mexicana de Transporte Multimodal, que agrupa los diversos modos de transporte de mercancías para facilitar el comercio exterior, recayendo la presidencia en el Subsector Autotransporte. Son accionistas de dicha empresa las siguientes empresas: Navieros Nacionales, las empresas aéreas mexicanas, la mayoría de las portuarias, los Ferrocarriles Nacionales de México y las Centrales de Servicios de Carga de Autotransporte Federal.

"En 1980, la Dirección General de Autotransporte Federal, se reestructuró, y se crearon la Comisión de Capacitación y Adiestramiento para el Autotransporte Federal, la Subdirección de Registro y Concesionamiento, la Subdirección de Análisis y Sistemas, la Subdirección de Terminales y la Subdirección de Presupuesto. La Subdirección de Coordinación de Delegaciones cambió su nombre por el de Subdirección de Delegaciones, la cual contaba con cuatro Subdirecciones Generales, siete Subdirecciones, 6 Departamentos, 39 Subjefaturas y 150 Oficinas con un total de 237 unidades administrativas.

"Por otra parte, como producto de las medidas de racionalidad y disciplina presupuestal dispuestas por el Gobierno Federal, en 1988 La Secretaría realiza la fusión de la Dirección General de Ferrocarriles con la de Autotransporte Federal, por lo que el 28 de noviembre de 1988, cambiando ésta última su nombre a Dirección General de Transporte Terrestre.

"Como consecuencia de lo anterior, en el ámbito foráneo, por Acuerdo Secretarial del 31 de julio de 1989, las Delegaciones de Autotransporte Federal cambiaron de denominación por el de Delegaciones de Transporte Terrestre, al quedar de derecho pero no de hecho, con funciones de autotransporte y de ferrocarriles y su control por los Centros SCT, los cuales existe uno en cada Entidad Federativa con competencia hasta los límites de las mismas, quedando el control de éstos por parte de la Dirección General de Transporte Terrestre en el aspecto meramente normativo, pero no así en lo operativo. Es preciso señalar que el número de Delegaciones en este lapso era de 67, distribuidos en toda la República en forma estratégica.

"En 1991, las Delegaciones de Transporte cambian de nombre y se dividen en dos Departamento que son: Departamento de Autotransporte Federal y Departamento de Transporte Ferroviario, integrándose a la estructura de los Centros SCT. Asimismo, se crean las Unidades de Supervisión Regional de Transporte Terrestre, cuya dependencia radica en la Dirección General de Transporte Terrestre para efectuar la supervisión de las funciones de los Departamentos antes señalados, por lo que desaparecen las Jefaturas de Zona de Transporte terrestre que hasta esta fecha se encontraban suspendidas en sus funciones por la desconcentración de las Delegaciones cuyo control, como ya se expresó quedó en los Centros SCT.

"El 22 de diciembre de 1993, se publicó la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que derogó lo relativo al autotransporte federal contenido en la Ley de Vías Generales de Comunicación, y con fecha 22 de noviembre de 1994, se publicó el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, que complementó a la Ley vigente.

"En 1994, se desincorpora de la Dirección General de Transporte Terrestre lo relativo al transporte ferroviario, integrándose a la actual Dirección General de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal, como consecuencia, la primera retoma el nombre de Dirección

General de Autotransporte Federal. Asimismo, desaparecen las Unidades de Supervisión Regional de Transporte Terrestre, quedando las funciones a cargo de los Centros SCT. Por otra parte, en ese mismo año, a la Dirección General de la Policía Federal de Caminos y Puertos, se le suprime esta última función.

"Posteriormente en el año de 1999, se crea mediante Ley específica, la de la Policía Federal Preventiva, con dependencia de la Secretaría de Gobernación que sustituye a la de Comunicaciones y Transportes[33]."

La anterior cita explica de manera clara como fue evolucionando orgánicamente la Policía Federal Preventiva, que dejo de depender de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes para pasar a la Secretaria de Gobernación y actualmente depende de la Secretaria de Seguridad Pública.

2.4.2 REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS

El 13 de octubre de 1997, el C. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de sus facultades, conferidas en el articulo 89 fracción I de la Constitución, promulgó y publicó en la primera sección, pagina 16, del Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Policía Federal de Caminos.

En el mencionado reglamento se abrogaron los anteriores reglamentos de la Policía Federal de Caminos, para darle una nueva forma a lo que fue la ultima parte de la existencia de la Policía Federal de Caminos.

En el referido reglamento se abrogaron diversas disposiciones que le daban vida a la Policía Federal de Caminos, entre las que encontramos las siguientes:

[33] Antecedentes http://dgaf.sct.gob.mx/index.php?id=391

I.- El Reglamento de la Policía Federal de Caminos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1978;

II. El Reglamento de la Escuela de la Policía Federal de Caminos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1961, y

III. El Acuerdo que dispone que los colores marfil-blanco-mate y negro brillante se declaran de uso oficial y exclusivo para distinguir el equipo de la Policía Federal de Caminos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 1958."

En los artículos transitorios del mencionado reglamento, se originan dos cosas importantísimas en la trascendencia de la institución, en estudio, en primer lugar a la creación del órgano desconcentrado Policía Federal de Caminos, extinguiendo a la antigua Dirección General de la Policía Federal de Caminos.

A efecto de ilustrar correctamente lo mencionado, a continuación nos permitimos transcribir los artículos transitorios conducentes del referido reglamento, por considerarlos trascendentes para el estudio que ahora nos ocupa:

> "**TERCERO.** Se reforma el artículo 2, en lo referente a la mención que se hace a la Dirección General de la Policía Federal de Caminos, para que en su lugar se haga referencia al órgano desconcentrado Policía Federal de Caminos y, se deroga el artículo 20, ambos del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
>
> "**CUARTO.** Los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la Dirección General de la Policía Federal de Caminos pasarán al

órgano desconcentrado Policía Federal de Caminos, al entrar en vigor el presente Reglamento.

"Dentro de los 30 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento, deberán transferirse a la Policía Federal de Caminos los recursos financieros y materiales de la Dirección General de la Policía Federal de Caminos que administran los Centros SCT, así como los expedientes y documentos en trámite ante dichos Centros y la Dirección General de Autotransporte Federal, que por virtud de los previsto en el artículo 9, fracción V, de este Reglamento, pasan a ser competencia del órgano desconcentrado Policía Federal de Caminos.

"**QUINTO.** Los manuales a que se refiere el presente reglamento deberán expedirse dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento, mismos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En tanto se expidan los citados manuales, se aplicarán las disposiciones vigentes en lo que no se opongan al presente ordenamiento. En lo no previsto, resolverá el titular de la Secretaría a través del Subsecretario.

"**SEXTO.** Los derechos de los servidores públicos de la Dirección General de la Policía Federal de Caminos, que pasen a prestar sus servicios al Órgano Desconcentrado Policía Federal de Caminos, serán respetados en sus términos.

"**SÉPTIMO.** Los asuntos en trámite ante la Dirección General de la Policía Federal de Caminos, serán resueltos por el Órgano Desconcentrado Policía Federal de Caminos, de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán.- Rúbrica."

La cita anterior nos ofrece una panorámica detallada de los cambios que se suscitaron con motivo de la integración de la Policía Federal de Caminos y la desaparición de Dirección General de la Policía Federal de Caminos.

Como claramente se advierte en el texto delos artículos transitorios transcritos, los derechos de los trabajadores quedaron intocados ya que prácticamente se suscito un cambio en la denominacion y en la estructura orgánica de la organización policial a que nos hemos referido.

2.4.3 CREACIÓN DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

México hoy en día, se encuentra inmerso en verdaderos procesos de cambio; en el aspecto político se encuentra en un proceso de transición democrática, en lo económico, inserto en un mundo globalizado e integrante de importantes tratados comerciales con otros países y en lo social, preocupado por el bienestar de los ciudadanos principalmente con los que menos tienen.

Lo anterior, ha hecho altamente participativa a la sociedad mexicana, quien demanda leyes que respondan no solamente a sus exigencias y necesidades, sino también a los anhelos y aspiraciones para conformar en el futuro a un México mejor donde sus hijos puedan desarrollarse en un marco de seguridad y respeto.

Para entender con claridad la creación de la Secretaria de Seguridad Pública, debemos remitirnos a la historia, pues ésta constituye un elemento necesario para explicar las funciones de la referida entidad pública.

En relación a los antecedentes históricos de la Policía Federal de Preventiva hemos localizado un documento que nos invita a al reflexión y que contiene interesantes elementos históricos sobre el particular. En ese sentido, a continuación nos permitimos trascribir textualmente el pensamiento de un prestigiado historiador

> "La creación de la Policía Federal Preventiva, se fundamenta en un cambio de fondo en lo relativo a seguridad pública, con el propósito que la federación cumpla debidamente con su responsabilidad constitucional, en lo referente a la prevención del delito y mejorar orgánica y funcionalmente los servicios de seguridad pública a su cargo.
> "El problema de la inseguridad pública ocupa hoy la más alta prioridad en las tareas del Gobierno Federal y se coloca como tema central en la agenda de seguridad nacional, por los riesgos que conlleva a la viabilidad del proyecto del país que los mexicanos quieren.
> "Las líneas estratégicas del Programa Nacional de Seguridad Pública que se ha integrado y ajustado permanentemente durante la presente administración, pueden desglosarse en cuatro grandes rubros:
> "La adecuación al marco legal para combatir la delincuencia organizada. Desde las iniciativas para el ajuste y fortalecimiento del Poder Judicial Federal hasta la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dirigidas a la actualización de la forma de enfrentar el delito (definición de delitos graves, administración de los cuerpos de policía, etc.).

"El establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública como estrategia fundamental para la promoción y apoyo de las instituciones de esta rama y de la procuración de justicia de los gobiernos locales, que son la columna vertebral en el esquema del Gobierno Federal.
"La evaluación y ajuste permanente de la Estrategia para el Control de Drogas en México que dentro del Programa Nacional específico para la materia, asegura la actualización para el esfuerzo del país, al reconocer al fenómeno como el riesgo más grave para la seguridad nacional.
"La creación el 13 de diciembre de 1998 de la Policía Federal Preventiva como brazo operativo federal, capaz de ser punto de referencia, modelo y evidencia del compromiso federal en la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia[34]"

De acuerdo al historiador citado, la creación de la Policía Federal Preventiva obedece al proceso evolutivo de la sociedad mexicana y se crea un organismo que cumpla los compromisos gubernamentales para que prevalezca al seguridad pública en nuestro país.

Estamos consientes que la creación de la Policía Federal Preventiva no constituye una circunstancia que resuelva el problema de la seguridad pública a nivel federal, pero si creemos firmemente que dicha institución policial es un a paso hacia adelante para mejorar la seguridad pública nacional.

Desde luego, la creación de la Policía Federal Preventiva debe estar acompañada de un gran numero de esfuerzos de sus integrantes para atacar la corrupción y otros flagelos que han desprestigiado a las corporaciones policiales mexicanas.

En ese sentido, en el presente trabajo de tesis nos proponemos hacer algunos planteamientos para mejorar los procedimientos para dar de baja a los integrantes de la Policía Federal Preventiva, que sean eficaces y que realmente

[34] Historia http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=pfp_sub_2&docName=Historia%20&docId=388

respondan a los requerimientos de nuestro país, evitando que personas que probadamente ejercen la corrupción o carecen de solvencia moral, no se reincorporen a las fijas de las corporaciones policíacas, en el caso concreto

2.4.4 CREACIÓN DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

La creación de la Policía Federal Preventiva, que emana de la Ley del mismo nombre, aprobada en diciembre de 1998, da origen al primer cuerpo de seguridad establecido por mandato del Congreso de la Unión en la historia del país.

Lo anterior es significativo en la historia jurídica de las corporaciones policiales mexicanas y tiende a que cada día se alcancen logros que vayan de acuerdo a los principios constitucionales que rigen en materia policial de nuestra patria.

Los motivos de la constitución de la Policía Federal Preventiva fueron por tanto, debatidos públicamente en el Pleno de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Durante las discusiones que precedieron al voto aprobatorio de la mayoría de los legisladores, numerosos senadores y diputados expresamos severas reservas en torno a diversos puntos contenidos en el proyecto.

A continuación nos permitimos transcribir el contenido de las actas que se levantaron con motivo de las sesiones en el Congreso de la Unión, en las que fue discutido y aprobado el proyecto de creación de la actual Policía Federal Preventiva, lo anterior en virtud de que estimamos pertinente recoger el pensamiento de los legisladores que intervinieron en la creación del organismo policial que ahora nos ocupa y que es al tenor siguiente:

> "En mi caso, mis críticas se fundaron en un cálculo elemental de costo-beneficio: ni en el Dictamen ni en las intervenciones de los proponentes del Proyecto de Decreto se estableció de manera convincente la relación causal entre el medio (la fusión de varios

cuerpos policíacos la Policía Federal de Caminos, la Migratoria y la Fiscal) y el supuesto objetivo (la reducción de la incidencia delictiva); en cambio, los riesgos de constituir una nueva corporación policíaca con vastos recursos y poderes, al mando de la Secretaría de Gobernación, resultaban incuestionables, sobre todo si no se establecían en paralelo mecanismos de fiscalización y vigilancia. Sin frenos externos, el nuevo organismo se podría transformar en un "Frankestein" que se volteara en contra de la ciudadanía, en cuyo nombre y para cuyo beneficio fue creado.

"Esa crítica ha ganado en contundencia, me parece, durante la tormentosa puesta en operación de la PFP. Desde la primera presentación pública de la nueva policía, en febrero de este año, dos comisionados han pasado ya por la dirección del organismo y un puesto clave en su estructura de mando, el de comisionado adjunto, ha sido eliminado, aun cuando la Ley todavía lo contempla.

"Por otro lado, la PFP ha enfrentado severos problemas de personal, al grado de verse forzada a incorporar a más de 5 mil miembros del Ejército Mexicano a sus filas. Ello se debe, fundamentalmente, a que no ha sido posible la depuración de cuerpos de las policías fusionadas y el reclutamiento de nuevos oficiales ha estado plagado de insuficiencias y dificultades.

"La PFP no cuenta ni de lejos con recursos suficientes para afrontar la tarea que se le echó a cuestas. Por si fuera poco, el presupuesto para la nueva policía parece estar fluyendo a cuentagotas: según testimonios recogidos en la prensa, los policías federales preventivos han recibido sus sueldos, su equipo y sus instalaciones con retrasos de varios meses. De acuerdo con versiones oficiales, la corporación está aún muy lejos de adquirir una capacidad operativa mínima.

"Resulta pues inobjetable que la PFP encara severos contratiempos que acrecientan los riesgos inherentes a la creación de un poderoso órgano policiaco. Se ha incrementado por tanto la necesidad de establecer mecanismos de supervisión y vigilancia de las operaciones de la nueva policía. Por definición, la fiscalización no puede estar a cargo de los fiscalizados; no puede ser, en consecuencia, una responsabilidad del Poder Ejecutivo.

"Los ciudadanos, si bien están facultados por la Ley para participar en las tareas de vigilancia del organismo, no cuentan con los instrumentos, el personal o el acceso a la información suficientes

para afrontar el reto. La tarea recae por tanto en el Congreso de la Unión, el cual tiene una misión insustituible.

"Por ello, en concordancia con integrantes de todos los grupos parlamentarios y con el respaldo expreso del Sen. Francisco J. Molina Ruiz (PAN-RP), quien por su trayectoria profesional, cuenta con amplia experiencia en la materia, propuse en septiembre de este año ante el Pleno del Senado de la República la aprobación de un Punto de Acuerdo para crear una subcomisión de seguimiento de la PFP. La propuesta, bien recibida en primera instancia por los liderazgos de todos los partidos representados en la Cámara Alta –incluido el PRI–, fue detenida, sin embargo, en la Comisión de Gobernación Primera, con objeciones jurídicas.

"Según la interpretación del presidente de la comisión, el Sen. Dionisio Pérez Jácome (PRI-RP), el Congreso de la Unión carece de facultades indagatorias –salvo la Cámara de Diputados– para auditar la cuenta pública y ambas cámaras en los casos especificados en el párrafo tercero del Artículo 93 Constitucional como materia de comisiones investigadoras. Conforme a lo establecido en la nueva Ley Orgánica, dice el senador Pérez Jácome, el Senado no puede establecer comisiones especiales, como las comisiones Colosio y Ruiz Massieu. En cambio, propuso que la Comisión de Gobernación sea la encargada de dar seguimiento a la PFP, por encontrarse ésta situada dentro de la Secretaría de Gobernación y por tanto, dentro de la materia de estudio de la comisión.

"Ese seguimiento, sin embargo, no entrañaría de modo alguno una labor de indagación. De acuerdo a esa línea argumentativa, las tareas de vigilancia deben limitarse a objetivos presupuéstales y son facultad exclusiva del recién creado Órgano Superior de Fiscalización. Si tal interpretación fuera cierta, significaría entonces que no existen mecanismos para evaluar el desempeño de las dependencias federales y los legisladores tendrían que limitarse a pedir informes a los servidores públicos, sin que ello entrañase un acto indagatorio.

"Esa interpretación, de sumo limitativa de las facultades del Congreso de la Unión, es debatible en el mejor de los casos. El Congreso está facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para conocer y legislar sobre numerosos temas de interés público. Como lo reconoce la propia Ley Orgánica, la acción legislativa exige un ejercicio de estudio y análisis de los temas a consideración.

"Los legisladores están por tanto no sólo facultados, sino obligados, en el más amplio sentido de la palabra, a indagar y a hacerse de información sobre materias de orden público. Por definición de diccionario, el estudio y análisis de un tema entraña actos indagatorios; por tanto, pretender lo contrario es caer en un absurdo semántico. Indagar no significa, desde el punto de vista jurídico, investigar en los términos establecidos para la actuación del Ministerio Público.

"La Constitución sí faculta al Congreso a investigaciones de plenos poderes en organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Si bien investigar es una facultad acotada, indagar es una prerrogativa amplia, esencial para la vida legislativa, mediante la cual el Congreso ejerce una responsabilidad pública, inherente a su representación que no entraña usurpación de poderes ni invasión de las esferas de otros poderes.

"Por otro lado, la evaluación del desempeño de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal forma parte integral de las funciones y del trabajo de las comisiones ordinarias de ambas cámaras del Congreso.

"Las comisiones ejercen cotidianamente funciones de seguimiento de las dependencias federales y no se limitan (o no deben hacerlo) a recibir informes de funcionarios públicos. De hecho, organizan reuniones con representantes de sectores sociales, reciben opiniones de especialistas, realizan viajes de reconocimiento a diversas regiones del país y al extranjero, generan investigaciones bibliográficas y hemerográficas, etcétera.

"En otras palabras, se hacen de información propia, la obtienen del Estado, la solicitan de los particulares, para cotejarla con la información oficial, sobre todo en lo que se refiere al desempeño de los órganos del Poder Ejecutivo. Hasta la fecha, no se le ha ocurrido a nadie cuestionar esas actividades, ya que sin ellas, se paralizaría la actividad legislativa y se reduciría al Congreso de la Unión al papel de una oficialla de partes.

"El problema central radica no en la ausencia de facultades indagatorias del Poder Legislativo, como en la inexistencia de un marco jurídico que regule con precisión esta y casi todas las atribuciones del Congreso. La nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión deja intactas muchas de esas lagunas y, por tanto,

mantiene abierta la discusión sobre el alcance de las facultades de las cámaras. No se reguló, por ejemplo, el acceso a la información y a los documentos oficiales, ni la presentación de testimonios a las comisiones ordinarias o especiales.

"De hecho, tanto en la nueva Ley Orgánica como en la anterior, el trabajo de las comisiones es prácticamente ignorado, poniendo todo el énfasis en aspectos procedimentales y ceremoniales, y en la estructura de y los nombramientos a los órganos de gobierno. Ante las lagunas jurídicas, caben pues todas las interpretaciones y no existe mecanismo alguno para zanjar cualquier debate, que no sea la controversia constitucional.

"Si bien es normal que el Poder Ejecutivo pretenda circunscribir en un estrecho cauce a las actividades indagatorias de los legisladores, resulta inexplicable y lamentable que sean los representantes populares quienes aten de pies y manos al Congreso con una interpretación restrictiva de la Constitución y la Ley.

"En el caso de la propuesta de creación de la subcomisión de seguimiento de la PFP, el Poder Ejecutivo ha mostrado su disposición a colaborar con las actividades de evaluación que el Senado de la República decida llevar a cabo; así lo han manifestado en público y en privado tanto el secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco, como el subsecretario de Seguridad Pública, Jorge Tello. Las resistencias han provenido de la propia Cámara y, en particular, del presidente de la Comisión de Gobernación, Primera. Su lectura de la Ley Orgánica coloca al Congreso de la Unión en la incapacidad de medir el impacto y evaluar el funcionamiento de un órgano policiaco creado por mandato legal.

"Ante las evidencias crecientes de problemas en la PFP, el Poder Legislativo no puede, según el Sen. Pérez Jácome, más que solicitar y recibir reportes de los mandos de la corporación y de los funcionarios encargados de la seguridad pública. Si resultara necesario establecer correctivos legislativos para garantizar el sano desempeño del organismo, habría que hacerlo a ciegas o confiando en los informes posiblemente parciales o hasta sesgados que provengan de su interior.

"Si aceptásemos los argumentos restrictivos de las facultades del Congreso, habría que declarar duelo por la separación de poderes en México. Sin capacidad indagatoria, el Poder Legislativo

quedaría colocado en una posición de debilidad estructural frente al Ejecutivo, incapacitado para actuar como contrapeso y como factor de cogobierno, maniatado para cumplir con su responsabilidad de exigir cuentas a los servidores públicos.

"Si la nueva Ley Orgánica convierte todavía más al Congreso de la Unión en un lisiado político, no queda más que modificarla. De otro modo, dejaremos mano libre a los intentos de restauración autoritaria y haremos de la democracia una simple fachada, sin contenido, vigencia o legitimidad social[35]."

Del acta citada, advertimos que la creación de la Policía Federal Preventiva no fue un proceso en el que todos los legisladores estuvieron de acuerdo, sino que surgieron opiniones encontradas pero afortunadamente culminaron con la creación de la corporación policial que es materia del presente trabajo.

Naturalmente, las opiniones encontradas entre los legisladores, en la mayoría de los casos, obedecieron a posturas partidistas que ubicaban a cada uno de los legisladores.

Sin embargo, consideramos que prevaleció la postura tendiente al bien del país, al crearse a la Policía Federal Preventiva que sin duda, constituye un paso adelante en la difícil tarea de la seguridad pública de nuestra nación, cuestión que reclamaban los habitantes de nuestro país desde hacia ya muchos años, ahora nos encontramos ante el reto de que los integrantes de la Policía Federal Preventiva terminen con los flagelos que tanto han lastimado a las organizaciones policiales mexicanas, la corrupción, la prepotencia y falta de preparación de sus integrantes.

---

[35] Creación de la Policía Federal Preventiva
http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont5/sesion10.htm

CAPITULO TERCERO
NORMATIVIDAD JURÍDICA APLICABLE.

En el presente capítulo pretendemos citar y comentar los preceptos jurídicos en los que se soporta la existencia de la Policía Federal Preventiva, en la inteligencia que muchos de éstos son aplicables a todas las corporaciones policiales mexicanas.

Iniciaremos con los fundamentos constitucionales sobre los que se soporta toda la organización policial de nuestro país, analizaremos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que descansa la organización y estructura de la Secretaria de Seguridad Pública y la facultad de ésta para crear órganos desconcentrados.

Posteriormente, examinaremos las normas jurídicas relativas a la propia Policía Federal Preventiva, de los que trataremos de desentrañar el procedimiento para dar de baja a los integrantes de la referida corporación policiaca.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental que da vida al Estado mexicano, incluyendo sus tres elementos: población, territorio y gobierno.

Con relación al gobierno el artículo 21 Constitucional en sus párrafos quinto y sexto consagra los principios que necesariamente deben normar en toda corporación policiaca mexicana y que por su importancia y trascendencia a continuación nos permitimos transcribir:

"Artículo 21.- ...

"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."[36]

En principio, el supracitado precepto establece que las seguridad pública estará a cargo de las tres esferas de gobierno, a saber la municipal, de las entidades federativas y de la federación, dentro de los lineamientos que la propia carta magna disponga.

Por otra lado, es trascendental que de acuerdo al texto constitucional citado, la actuación de las instituciones policiales debe ceñirse a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Al respecto, es cuestionable si nuestros órganos policiales mexicanos realmente alcanzan los principios que ordenan la constitución que deben regirlos.

Entendemos que la legalidad es diferente a la garantía individual de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que este principio se refiere a que el actuar de las instituciones policiales debe estar regido por una norma jurídica denominada ley, que emane del Congreso de la Unión o de los Congresos Locales de las Entidades Federativas.

Por eficiencia entendemos que la actuación de las instituciones policiales debe evidenciar resultados claros para la sociedad en el terreno de la seguridad pública, en otras palabras, los gobernados deben sentir seguridad en el país en el que vivimos.

---

[36] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Edit. Porrua, México 2005, pág. 62.

El profesionalismo se refiere a que los integrantes de instituciones policiales deben ser personas preparadas para desarrollar su función, deben ser personas en la que el ciudadano crea y confíe, que cuenten con los elementos suficientes para cumplir con su deber sin afectar los derechos de las personas que no tienen por que ser afectados en la actuación policial.

Finalmente, el principio de honradez significa que el integrante de la institución policial se conduzca sin ejercer la corrupción, que los integrantes cuenten con una alta calidad moral y que se conduzcan con decencia, honrando el uniforme que portan y a la institución que representan.

Por otra parte, el artículo 32 párrafo tercero Constitucional dispone que en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir a las fuerzas de policía o seguridad pública, tal y como reza al tenor siguiente:

"Artículo 32.-

" En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública"[37]

Resulta entendible que solo los mexicanos puedan actuar en las fuerzas de policía o seguridad pública, ya que es una actividad que compromete al individuo con su propia nación, cuestión que no podríamos esperar de un extranjero.

El servicio a las fuerzas de policía y de seguridad pública son considerados áreas estratégicas de nuestro gobierno y que bajo ninguna circunstancia podría involucrarse.

Respeto a las facultades del Congreso de la Unión, el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución, faculta a éste para legislar en materia de coordinación de

[37] Ibidem

seguridad pública entre las tres esferas de gobierno, a continuación nos permitimos presentar el texto original del mencionado precepto constitucional:

> "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad para:
>
> .....
>
> "XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal."[38]

Como se aprecia del texto antes transcrito el Congreso de la Unión tiene amplias facultades para establecer las bases de coordinación con los diferentes niveles de poder y entidades federativas en materia de seguridad pública.

Tal y como lo hemos comentado a lo largo del presente capítulo, cada una de las esferas de la organización política mexicana tiene facultades para prestar servicios de seguridad pública, desde luego el municipio también las tiene y el fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 115 fracción III inciso h), tal y como citamos textualmente:

> "Artículo 115.- Los estados adoptarán, 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 conforme a las siguientes bases:
>
> .....
>
> "III.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
>
> .....
>
> "h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, Policía Preventiva Municipal y tránsito."[39]

---

[38] Ibidem
[39] Ibidem

La prestación del servicio de seguridad pública por parte de los municipios se limita a contar con instituciones policiales de tipo preventivo y tránsito.

La policía preventiva es la institución que se encarga de prevenir conductas delictivas por parte de los gobernados y la policía de tránsito es la que se encarga de hacer cumplir los reglamentos en la materia.

En relación a la situación laboral de los trabajadores al servicio de las fuerzas de policía y seguridad pública, el artículo 123, apartado B, fracción XIII establece las bases que tienen los elementos policíacos para proteger sus garantías laborales y la forma en que éstas se promoverán y cuidarán, para tal efecto a continuación se transcribe el precepto legal en comento para su mejor apreciación:

> "Articulo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a al ley.
>
> "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:
>
> .....
>
> "Apartado B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:
>
> .....
>
> "XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, Agentes del Ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán, por sus propias leyes.
>
> "Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a

que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables."[40]

En lo referente a la fracción antes transcrita se aprecia que los miembros de las instituciones policiales en los diferente niveles de gobierno podrán ser removidos de su cargo en el supuesto que no cumplan con los requisitos mínimos que exigen las leyes aplicables de la materia, asimismo, de forma clara precisa que aquellos elementos policiales que sean removidos de su cargo no podrán ser reinstalados o restituidos independientemente del juicio o medio de defensa que interpongan contra su despido y que sólo procederá su indemnización.

Es el caso, que la norma jurídica multicitada únicamente establece las causas por las cuales podrán ser removidos los elementos policiales que no cumplan los requisitos mínimos que exige la ley, sin embargo no establece o precisa un procedimiento para llevar a cabo la destitución en comento, ocasionando con ello que se violen las garantías procesales e individuales de los miembros policiacos en sus diferente niveles de gobierno.

Están claras las razones constitucionales por la que debe separarse a un integrante de las fuerzas policiales de su trabajo, por lo que es menester que exista un procedimiento también claro para poder separarlos de su cargo.

3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no aparece el menú de facultades de la Policía Federal Preventiva.

En efecto, lo anterior obedece a que la Constitución señala que las instituciones policiales deberán tener su propia norma jurídica.

---

[40] Ibidem

En tal virtud, en el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se refiere a las facultades que le corresponden a la Secretaria de Seguridad Pública, no aparecen las facultades policiales que debe tener dicha la Policía Federal Preventiva.

En el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se prevé la existencia de órganos desconcentrados de las Secretarías de Estado y departamento administrativos, con los que pueden contar para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia.

En el mencionado precepto legal, se dispone que los organismo desconcentrados se encontraran jerárquicamente subordinados a la Secretaria de Estado o departamento administrativo que estén adscritos y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determina en cada caso, naturalmente con apego a las leyes aplicables.

En el caso concreto, la Policía Federal Preventiva es un órgano desconcentrado de la Secretaria de Seguridad Pública y sus facultades y normatividad se encuentran en la Ley de la Policía Federal preventiva y su Reglamento, de cuyos dispositivos jurídicos aludiremos en los apartados siguientes.

3.3 Ley de la Policía Federal Preventiva.

Tal y como lo dispone la Constitución, la Policía Federal Preventiva debe contar con su propia Ley en la que se establezcan las circunstancias relativas, entre otras cosas a la situación de los trabajadores de la dependencia.

La Ley de la Policía Federal Preventiva es la norma jurídica aplicable y que es reglamentaria del articulo 21 Constitucional en materia policial federal, en dicha

norma jurídica se prevé que la Policía Federal Preventiva estará encabezada por un comisionado que será designado por el titular de la Secretaria de Seguridad Pública y con aprobación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La idea de que la Policía federal Preventiva sea un organismo desconcentrado radica precisamente en la intención de brindarle autonomía técnica y operativa a la institución policial.

La Policía Federal Preventiva tiene competencia en toda la República Mexicana, la institución en comento tendrá una organización y funcionará de acuerdo al capítulo II de su propia ley.

En el capítulo III de la ley en cuestión se regularán las cuestiones relativas al personal activo de la institución y en el artículo 12 se contienen cada uno de los requisitos de permanencia de los miembros de la referida institución policial.

En el capítulo IV de la norma jurídica en comento se prevén las cuestiones relativas al servicio civil de carrera policial.

Cabe señalar que en la ley que ahora nos ocupa no se prevé cuestión alguna relativa a los procedimientos tendientes a dar de baja a los integrantes de dicha institución, que de acuerdo al texto constitucional deberían contenerse en la ley especial de la dependencia gubernamental.

A efecto de evidenciar con toda claridad nuestra afirmación, en el sentido de que no existe procedimiento para dar de baja a los integrantes de la Policía Federal Preventiva y robustecer las ideas vertidas con antelación en el presente apartado, a continuación nos permitimos transcribir el texto integro de la Ley de la Policía Federal Preventiva:

"CAPITULO I
"DISPOSICIONES GENERALES

"Artículo 1.- La presente Ley 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.

"La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.
[Artículo 2]

"Artículo 2. La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular tendrá la facultad de proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento de un Comisionado, quien tendrá el más alto rango en dicha Policía y ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

"La Policía Federal Preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones.

"Los recursos que anualmente le sean autorizados serán intransferibles a otras unidades administrativas u órganos desconcentrados.

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

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

"CAPITULO II
"DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN

"Artículo 4.- La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

"V. 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;

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

"VII. Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

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

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

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

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

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

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

"XV. Las demás que le confieran esta y otras leyes.
En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII del presente artículo, 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.

"Artículo 5.- Las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mecanismos administrativos, presupuestarios y de control, aplicables de manera específica a las funciones y actividades excepcionales de la Policía Federal Preventiva que requieran realizarse con riesgo o urgencia.

"Artículo 6.- Son facultades y obligaciones del Comisionado de la Policía Federal Preventiva:

"I. Proponer al Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, la adopción de políticas que ayuden a la prevención de la incidencia delictiva en el país;

"II. Informar periódicamente al Secretario de Gobernación y al Subsecretario de la materia, sobre el desempeño de las atribuciones de la Policía Federal Preventiva y de los resultados alcanzados;

"III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos;
"IV. Ejercer los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva;

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

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

"VII. Las demás que expresamente las leyes federales le confieran.

"Artículo 7.- Las relaciones jerárquicas en la institución, sus estructuras normativas y operativas, su organización territorial, las demás atribuciones de mando, dirección y disciplina, así como otros componentes del régimen interno de la Policía Federal Preventiva, serán determinados en el reglamento interior que el Ejecutivo Federal expida.

"Artículo 8.- Para ser Comisionado de la Policía Federal Preventiva deberán cumplirse los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

"III. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

"IV. Tener grado de licenciatura o su equivalente;

"V. Comprobar una experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública, y

"VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público.

"Artículo 9.- En el desempeño de sus atribuciones y obligaciones, la Policía Federal Preventiva y su Comisionado tendrán el apoyo de las unidades administrativas que establezca el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

"Artículo 10.- Las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de la República, así como aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas atribuciones se relacionen con las de la Policía Federal Preventiva, se coordinarán para el despacho de los asuntos relativos a seguridad pública a cargo de la Federación. Este mecanismo de coordinación estará presidido por el representante de la Secretaría de Gobernación.

"CAPITULO III
"DEL PERSONAL ACTIVO DE LA INSTITUCIÓN

"Artículo 11.- La relación entre la Policía Federal Preventiva y su personal se regulará por lo dispuesto en la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, la presente Ley y las demás disposiciones aplicables.

"Artículo 12.- La actuación de los miembros de la Policía Federal Preventiva se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
Serán deberes de los miembros de la Policía Federal Preventiva:

"I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

"II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

"III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

"IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

"V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

"VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

"VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

"VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;

"IX. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho, y

"X. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

"CAPITULO IV
"DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL

"Artículo 13.- El servicio civil de carrera de la Policía Federal Preventiva se regirá por las normas siguientes:

"I. La Policía Federal Preventiva deberá consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública antes de que autorice su ingreso a la institución;

"II. En la Policía Federal Preventiva sólo permanecerán aquellos integrantes que cursen y aprueben los programas de formación y actualización;

"III. Los méritos de los miembros de la institución serán evaluados por una instancia colegiada, encargada de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución;

"En la fracción II del artículo 13 se habla que para poder permanecer en la Policía Federal Preventiva, solo podrán los integrantes que cursen y aprueben los programas formación y actualización.

"Estableciendo con esto nos encontramos ante los requisitos de permanencia, su fundamento legal, así como la facultad del órgano colegiado para poder evaluar y determinar se cumplan las promociones a los requisitos de permanencia como es claro en su tercera fracción.

"IV. El reglamento establecerá los criterios para la promoción de los miembros de la Policía Federal Preventiva que deberán ser, al menos, los resultados obtenidos en los programas de formación y actualización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y liderazgo;

"V. El reglamento establecerá un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva, y

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

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

"En su último párrafo de la fracción VI del artículo 13, nos habla de que existen otros requisitos de permanencia, así como de que hay un procedimiento para la permanencia de los elementos de la Institución.

"Artículo 14.- Para ingresar o permanecer en la Policía Federal Preventiva se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

"III. Acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente;

"IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica;

"V. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que el Reglamento establezca;

"VI. Abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo y someterse a los exámenes periódicos que determine el Comisionado para comprobar el no uso de este tipo de sustancias;

"En su artículo 14 fracción VI, establece que los elementos de la Corporación deberán someterse a los exámenes que determine el Comisionado para comprobar el no uso de sustancias psicotrópicas.

"VII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

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

"Artículo 15.- Los miembros de la Policía Federal Preventiva que dejen de cumplir con cualquiera de los requisitos de ingreso o de permanencia señalados en esta Ley, serán removidos de su cargo y dejarán de prestar sus servicios en la institución policial.

"El articulo 15 es muy claro en virtud de que por incumplir con alguno de los requisitos de permanencia señalados en esta Ley, serán removidos de su cargo y dejaran de prestar sus servicios en la institución.
"Esta remoción es la que se tramita mediante la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, objeto de nuestra investigación.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes Transitorios.

"SEGUNDO.- La organización de la Policía Federal Preventiva durará un máximo de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, lapso en el que no ejercerá las atribuciones conferidas por este Decreto, las cuales corresponderán a las policías administrativas que han venido realizándolas con fundamento en disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Población,

la Ley de Vías Generales de Comunicación y los demás ordenamientos reformados por este Decreto.

"TERCERO.- Se faculta al Ejecutivo Federal para dictar los acuerdos que estime necesarios, con el fin de que las atribuciones de la institución policial previstas en el artículo 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, sean asumidas con la gradualidad que permita asegurar la continuidad de las respectivas funciones y puedan llevarse a cabo las transferencias de recursos humanos, materiales y financieros de las policías administrativas cuya competencia corresponderá a la Policía Federal Preventiva, sin detrimento de la eficacia de los servicios.

"Para ese solo efecto y en los términos de los acuerdos correspondientes, que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, las policías administrativas existentes hasta la fecha de entrada en vigor de esta Ley, una, varias o todas, según sea el caso, seguirán cumpliendo con sus atribuciones en los términos de los ordenamientos legales y reglamentarios respectivos, hasta por un plazo no mayor de veinticuatro meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, en el entendido de que la coordinación entre ellas deberá quedar a cargo del Comisionado de la Policía Federal Preventiva, a partir de su nombramiento.

"Los miembros de las policías administrativas antes citadas exclusivamente podrán formar parte de la Policía Federal Preventiva si cumplen con los requisitos que establece la Ley para su ingreso o permanencia.

"CUARTO.- Los derechos de los miembros de las policías administrativas de Migración, Fiscal Federal y Federal de Caminos, serán respetados conforme a las disposiciones legales aplicables.

"QUINTO.- Las menciones a la Policía de Migración y a la Policía Federal de Caminos que aparezcan en otros ordenamientos, se entenderán referidas a la Policía Federal Preventiva.

"Las menciones a la Policía Fiscal Federal que aparezcan en cualquier ordenamiento legal, se entenderán referidas a la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

"SEXTO.- El Ejecutivo Federal publicará en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Policía Federal Preventiva, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto.

"SÉPTIMO.- Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente Decreto.

"México, D.F., a 13 de diciembre de 1998.- Sen. José Ramírez Gamero, Presidente.- Dip. Luis Patiño Pozas, Presidente.- Sen. Gabriel Covarrubias Ibarra, Secretario.- Dip. Martín Contreras Rivera, Secretario.- Rúbricas."

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa.- Rúbrica.

TRANSITORIOS DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION, DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, DE LA LEY DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA Y DE LA LEY DE PESCA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2000.

"ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"ARTICULO SEGUNDO.- Los traspasos que por motivo de este Decreto deban realizarse de una dependencia a otra, incluirán las adecuaciones presupuestarias que comprenden las modificaciones a la estructura programática y financiera, a los calendarios financieros y de metas, así como los traspasos de recursos humanos y de los activos patrimoniales tales como bienes inmuebles, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y, en general, el equipo que la dependencia haya utilizado para los asuntos a su cargo. Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley.

"ARTICULO TERCERO.- Los asuntos que con motivo de este Decreto, deban pasar de una Secretaría a otra, permanecerán en

el último trámite que hubieren alcanzado hasta que las unidades administrativas que los despachen se incorporen a la dependencia que señale el mismo, a excepción de aquellos urgentes o sujetos a término los cuales se atenderán por las dependencias que las venían despachando.

"ARTICULO CUARTO.- El Presidente de la República, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación de las Secretarías correspondientes, deberán concluir aquellas adecuaciones presupuestarias y traspasos de personas, recursos materiales y financieros, así como de activos patrimoniales, en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

"ARTICULO QUINTO.- Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, asuman tales funciones.

"ARTICULO SEXTO.- El Presidente de la República deberá expedir el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, así como realizar las adecuaciones correspondientes a los reglamentos interiores de las Secretarías, en un plazo no mayor de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

"ARTICULO SÉPTIMO.- En un plazo no mayor de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se deberá crear la Entidad Pública señalada en la fracción XXI del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

"ARTÍCULO OCTAVO.- Cuando en la Ley de Pesca se mencione a la desaparecida Secretaría de Pesca, deberá entenderse como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

"ARTICULO NOVENO.- La facultad prevista en la fracción XXV, del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, subsistirá hasta en tanto se cree una entidad pública encargada de promover el desarrollo del potencial de las mujeres, su participación en la vida política, social y cultural del país y el ejercicio pleno de todos sus derechos.

"ARTICULO DÉCIMO.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.
México, D.F., a 28 de noviembre de 2000.- Dip. Ricardo Francisco García Cervantes, Presidente.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- Dip. Manuel Medellín Milán, Secretario.- Sen. Yolanda González Hernández, Secretaria.- Rúbricas".

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de noviembre de dos mil.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano.- Rúbrica.[41]

Nos parece interesante el tratamiento que otorga la Ley de la Policía Federal Preventiva, pero estimamos que aún falta por hacer en dicho ordenamiento jurídico, entre otras cuestiones, incorporar un procedimiento claro y preciso para dar de baja a los trabajadores de la institución.

3.4 REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Analizaremos la parte que corresponde a la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial así como los artículos en los que se dice que existe un procedimiento administrativo, lo cual la propia Ley lo dice sin que en esta exista, por lo que estamos ante una laguna más de nuestra Ley.

"Artículo 1.- El presente reglamento tiene por objeto establecer la estructura orgánica, las relaciones jerárquicas, las funciones y atribuciones de las unidades administrativas, los principios normativos de disciplina, prestaciones, estímulos y recompensas, así como regular las funciones y procedimientos de los órganos colegiados de la Policía Federal Preventiva, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. [42]"

[41] LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA, Compilación de Leyes Federales, 2002
[42] REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA, Compilación de Leyes Federales, 2002

En el primer artículo del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, se habla claramente de cómo regular las funciones y procedimientos de los órganos colegiados, sin embargo no presenta un procedimiento administrativo para regularlos.

> "Artículo 4.- El Manual de Procedimientos Disciplinarios de la Institución establecerá los procedimientos de actuación de la Comisión, el ámbito de competencia de los comités, la periodicidad de sus sesiones así como todas aquellas circunstancias no previstas en el presente reglamento." [43]

En este artículo se habla de un manual de procedimientos disciplinarios así como de actuación de la Comisión en los procedimientos, nuevamente habla de los procedimientos administrativos que lleva a cabo como si se encontraran regulados en la propia Ley o reglamento lo cual no es así.

> "Artículo 10.- La Institución contará con los órganos colegiados siguientes:
>
> "I. Consejo Directivo del Alto Mando,
> "II. Comisión de Honor y Justicia,
> "A. Comités disciplinarios, y
> "III. Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial,
> "A. Comités del Servicio Civil de Carrera Policial.
>
> "El órgano señalado en la fracción I de este artículo se integrará conforme lo establezca el manual respectivo y se encargará de establecer las estrategias y políticas de funcionamiento de los demás órganos colegiados y unidades administrativas de la Institución, así como de evaluar la correcta actuación de los mismos."
>
> "Los órganos a que se refieren las fracciones II y III, se regirán por las disposiciones correspondientes del presente reglamento y de sus manuales." [44]

---

[43] Ibidem.
[44] Ibidem.

En este articulo encontramos el fundamento legal de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, nuevamente habla de sus manuales la forma en que deberá regirse, lo cual es inexistente.

> "Artículo 11.- La Institución estará a cargo de un Comisionado, quien será nombrado por el Presidente de la República y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que le señalan los artículos 4 y 6 de la Ley, así como las siguientes:
>
> "I.-...
> XVII. Autorizar los sistemas y procedimientos de control y evaluación de las unidades administrativas que conforman la Institución;
>
> "XV. Resolver las dudas que se susciten internamente sobre las competencias de las unidades administrativas de la Institución, con motivo de la interpretación o aplicación del presente reglamento y sobre las situaciones no previstas en el mismo, así como establecer los lineamientos y procedimientos conforme a los cuales deben actuar;
>
> "XIX. Nombrar y remover a los servidores públicos de la Institución, en términos de la Ley, el presente reglamento, el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás disposiciones aplicables;
>
> "XVIII. Vigilar que se dé cumplimiento a las disposiciones del servicio civil de carrera policial; [45]

En su fracción XVII nuevamente habla de los procedimientos de control y evaluación los cuales son inexistentes.

En su fracción XV habla de resolver dudas con motivo de la interpretación o aplicación del presente reglamento, así mismo este articulo nos habla de las situaciones no previstas, por lo que es necesario que se realice un procedimiento

[45] Ibidem.

administrativo de baja, ya que en la Ley aun que diga que existe no hay uno escrito.

La fracción XIX habla de dar de baja a los servidores públicos según el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial, no existe dicho manual de normas para la mencionada Comisión. En su fracción XV habla de las situaciones no previstas, una de estas es que no hay manual de normas y tampoco un procedimiento administrativo que es lo que propongo en la presente tesis.

Lo que aun es más contradictorio al propio Reglamento es lo que se dice en su fracción XVII.-"Vigilar que se dé cumplimiento a las disposiciones del servicio civil de carrera policial" nos parece clara y muy buena sus ideas solo les hace falta cumplirlas, ya que si no hay disposiciones que se apliquen al cumplimiento del servicio civil no sabemos a qué tendremos que aplicar que y mucho menos los casos a qué se refiere.

> "Artículo 49.- El sistema integral del servicio civil de carrera policial comprende el reclutamiento, la selección, el ingreso, la permanencia, la promoción, el régimen de estímulos y la conclusión del servicio de los integrantes."[46]

En su artículo 49 establece todas las obligaciones y facultades de la Comisión del Servicio Civil, desde su ingreso hasta la posible conclusión entendiendo a esta como a la baja del servidor publico, planteándose nuevamente como que se tuviera realizada la parte que corresponde a los manuales de normas y procedimientos previamente establecidos lo cual sigue siendo inexistente.

> "Artículo 50.- La ejecución de las actividades a que se refiere el artículo anterior, comprenderá a los integrantes de la Institución en los términos de la Ley, el presente reglamento, el Manual de

[46] Ibidem.

Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás disposiciones legales aplicables."[47]

El artículo 50 habla también del Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial lo cual no existe.

"Artículo 58.- Para permanecer en la Institución, los integrantes deberán cumplir los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley, los relativos del presente reglamento y del Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial."[48]

El artículo 58 nos indica que para poder permanecer en la Institución, deberán cumplir con el reglamento así como su Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial, que como hemos venido insistiendo, es inexistente.

"Artículo 67.- El personal que sea promovido por mérito especial deberá cumplir los cursos, capacitaciones y especializaciones en el Centro de Estudios Superiores Policiales del Instituto que señale el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial para la categoría jerárquica a la que hubiere sido promovido. Si no cumple con este requisito no podrá obtener posteriores promociones."[49]

El artículo 67 nos habla de que las promociones por merito especial, deberán cumplir con lo que diga el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial, la Ley y el Reglamento siempre nos remite a un manual de normas que en esta institución es inexistente, así como a un procedimiento administrativo lo cual tampoco se encuentra regulado en este Reglamento y menos en la Ley de la Policía federal Preventiva.

"Artículo 78.- Para ocupar un grado dentro de la Institución, se deberán reunir los requisitos establecidos en la Ley, el presente

[47] Ibidem.
[48] Ibidem.
[49] Ibidem

reglamento, los manuales de Procedimientos Disciplinarios de la Institución y de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás ordenamientos aplicables."[50]

Incluso el Reglamento establece que para poder ocupar un grado dentro de la Institución, se deberán reunir los requisitos de la Ley, el presente Reglamento, los manuales de Procedimientos Disciplinarios de la Institución y de Normas de Servicio Civil de Carrera Policial, como se han otorgado grados si no existe un manual de normas de servicio civil ya que según este Reglamento es necesario para poder conceder grados.

"Artículo 80.- La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial es el órgano colegiado a que se refiere la fracción III del artículo 13 de la Ley, y estará encargado de aplicar las disposiciones relativas al Servicio Civil de Carrera Policial."[51]

El artículo 81 del Reglamento en comento, es el pilar de la comisión ya que este nos habla de las funciones que se encarga la Comisión del Servicio Civil.

"Artículo 81.- Entre las funciones de dicha Comisión están las siguientes:
"I. Aprobar los lineamientos, mecanismos, y procedimientos para regular los procesos de reclutamiento, selección, permanencia y promoción;
"II. Evaluar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos;
"III. Verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes;
"IV. Aprobar los lineamientos, mecanismos y procedimientos para el otorgamiento de estímulos a los integrantes;
"V. Resolver, de acuerdo a las necesidades y disponibilidades presupuéstales de la Institución, la reubicación de los integrantes;

[50] Ibidem
[51] Ibidem.

"VI. Proponer las reformas necesarias a los ordenamientos jurídicos que regulan el servicio civil de carrera policial;
"VII. Conocer y resolver sobre el otorgamiento de constancias de grado y estímulos a los integrantes, de conformidad con el manual respectivo;
"VIII. Proponer e instrumentar los sistemas de desarrollo integral y planeación de carrera del personal de la Institución;
"IX. Conocer y resolver las controversias que se susciten en materia de servicio civil de carrera policial;
"X. Informar al Consejo Directivo del Alto Mando, aquellos aspectos del servicio civil de carrera policial que por su importancia lo requieran;
"XI. Establecer los comités del servicio civil de carrera policial que sean necesarios, de acuerdo al tema o actividad a desarrollar, supervisando su actuación;
"XII. Resolver sobre los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte o jubilación de los integrantes, así como por el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley, el presente reglamento y el manual correspondiente, y
"XIII. Las demás que le señalen las disposiciones legales aplicables."[52]

El siguiente artículo es la estructura que conforma la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, es el órgano colegiado que conforma a la Comisión, son las personas encargadas de emitir las resoluciones atra vez de su voto.

"Artículo 82.- La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, estará integrada de la siguiente forma:
"I. Un Presidente, que será el Comisionado;
"II. Un Secretario Ejecutivo, que será el Jefe de Estado Mayor;

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

[52] Ibidem.

"Los integrantes de la Comisión podrán designar representantes, quienes deberán tener como mínimo el grado de Inspector Jefe o Inspector. El sentido de los votos emitidos por los integrantes de esta Comisión será secreto."[53]

El artículo 83 nos habla de el Manual de Normas de la Comisión del Servicio Civil, el cual no existe, aún que se hayan realizado proyectos de este manual no se encuentra regulado oficialmente, son aún proyectos, existe el manual simplemente como un proyecto, que no ha salido a la luz pública por lo que es inaplicable hasta el día de hoy, sin embargo es necesario sea publicado para fortalecer la toma de decisiones tanto de la Ley de la Policía Federal Preventiva como de su Reglamento.

Artículo 83.- El Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial establecerá:
"I. Los requisitos específicos relativos a cada una de las actividades que integran el sistema integral del servicio civil de carrera policial;
"II. Los procedimientos que instrumentarán la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y sus comités;
"III. La creación y funcionamiento de los grupos de trabajo que se requieran para realizar tareas específicas relacionadas con sus facultades;
"IV. Las edades, los perfiles físico, médico y de personalidad de quienes deseen ingresar a los Centros de Formación y Capacitación Policial del Instituto;
"V. Las edades, los perfiles físico, médico y de personalidad para el ingreso y la permanencia de los integrantes;
"VI. Los elementos del escalafón y la forma en que serán considerados para las promociones;
"VII. Los requisitos, la forma y términos del otorgamiento de cualquier estímulo, y
"VIII. Los procedimientos relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación, o incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes.[54]

[53] Ibidem.
[54] Ibidem.

No obstante que el proyecto del manual de normas de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial no esta oficializado, creo pertinente transcribir aquellos puntos que se relacionan con la presente investigación.

Esto nos puede dar la pauta de los problemas que se evitarían al tener procedimientos claros y confiables en las posibles bajas de los integrantes.

De no ser así, encendería lo que es costumbre en la Policía Federal Preventiva, que la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial instrumente una baja y el Poder Judicial Federal Ampara y Reinstala al integrante o en otros casos, ordena que se reponga el procedimiento, con la consecuente pérdida de esfuerzos y recursos para el erario.

Con la finalidad de ser más claros, en el estudio de la presente tesis, nos permitimos transcribir los artículos relacionados en lo que refiere al tema de nuestra investigación, lo referente a las bajas de los miembros de la Corporación, de lo que es el proyecto del Manual de Normas de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, de la Policía Federal Preventiva.

Esto nos permitirá precisar la importancia que tiene dicho manual de normas, así como que sea publicado a la brevedad posible ya que este hasta el día de la fecha no ha sido publicado oficialmente.

"115.- La conclusión del servicio, es el acto mediante el cual el Integrante es dado de baja del Servicio Civil y del régimen de este Manual, dándose por terminada la relación jurídico-laboral y de servicio con la Institución. En los casos específicos que señale el

Manual de Previsión Social, ésta se dará con los beneficios que para el efecto se establezcan."[55]

"116.- La Comisión resolverá la baja de la Institución de los Integrantes en los siguientes casos:

I. Por renuncia;
II. Por fallecimiento;
III. Por jubilación o retiro;
IV. Por incumplimiento de los requisitos de permanencia, y
V. Por determinación de la Comisión de Honor y Justicia."[56]

Citamos el artículo 115 por considerar que es la forma más clara de definir lo que es una conclusión del servicio.

El siguiente artículo en su fracción IV nos establece el fundamento que concede este manual, aunado a lo que dice la Ley y el Reglamento para poder concluir del servicio a un integrante por incumplimiento de alguno de los requisitos de permanencia.

"122.- Se considerará incumplimiento de los requisitos de permanencia por parte de los Integrantes y motivará el inicio del procedimiento de baja correspondiente, actuar contrariamente a lo establecido en el artículo 12 de la Ley y/o el incurrir en alguno de los supuestos de la siguiente norma."[57]

"123.- La materialización de las siguientes conductas, por constituir graves violaciones a los deberes señalados en el artículo 12 de la Ley, motivará la inmediata suspensión de las funciones que el Integrante estuviere desempeñando, debiendo quedar a disposición de la Coordinación de Administración y Servicios en los términos que para el efecto emita la Sección Primera del Estado Mayor, hasta en tanto se dicte la resolución definitiva correspondiente en el procedimiento de baja iniciado por la

[55] Ibidem.
[56] Ibidem.
[57]

instancia competente, conforme a las disposiciones legales aplicables.

I. Por abandono del servicio sin justificación;

II. Por faltar al servicio por tres días consecutivos sin causa justificada o por cuatro discontinuos durante un lapso de treinta días naturales.

III. Por dictar y/o ejecutar órdenes que constituyan un delito o que al saber de éstas no lo hiciere del conocimiento del superior jerárquico de quien las dicte o ejecute;

IV. Por solicitar u otorgar dádivas a consecuencia de la asignación de comisiones, uso de equipo o derecho a prestaciones, así como realizar actos que impliquen prácticas de corrupción o soborno;

V. Por abstenerse de cumplir o abusar de sus atribuciones como servidor público, con el fin de obtener beneficios por sí o por interpósita persona;

VI. Por traficar o proporcionar información de exclusivo uso de la Institución en cualquier tipo o especie de soporte, ya sea para beneficio personal, de terceros o en perjuicio de terceros;

VII. Por sustraer, ocultar, extraviar, alterar o dañar cualquier documento, prueba o indicio de probables hechos delictivos o faltas administrativas o equipo propiedad de la Institución, en forma dolosa o negligente;

VIII. Por resultar positivo en el examen antidoping o negarse a someterse al mismo.

IX. Por la entrega y utilización de documentación falsa para fines de ingreso, promoción o cualquier tramite administrativo dentro de la Institución, y

X. Por actuar en forma contraria a los deberes señalados en las fracciones XIII, XX, XXI, XXII, XXIII, XXVII y XXIX del artículo 135 del Reglamento.[58]

"124.- La conclusión del servicio por incumplimiento de los requisitos de permanencia, motivará la suspensión inmediata de los derechos y obligaciones que otorga el Servicio Civil."[59]

En el artículo 122 del presente manual, se establece que el incumplimiento a los requisitos de permanencia por los miembros de la corporación, que violen los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, los cuales se

[58] Ibidem.
[59] Ibidem:

establecen claramente en el artículo 12 de la Ley, se iniciara el procedimiento de baja.

En el siguiente artículo el 123, establece la materialización de las conductas, por constituir violaciones en los deberes que señala el artículo 12 de la Ley de la Policía, en este artículo que ya es parte del procedimiento de baja ordena la inmediata suspensión de las funciones que estuviera desempeñando el integrante, lo cual viola las propias garantías individuales del integrante.

Dice el manual hasta en tanto no se dicte resolución administrativa de baja del integrante, consideramos muy mal planteado este artículo, considerando que no es la forma adecuada de iniciar un procedimiento administrativo por incumplimiento a los requisitos de permanencia.

Posteriormente señala en su diversas fracciones las omisiones o acciones en específico tipificadas por el manual, las cuales no deberán ser violadas o vulneradas.

Aunado a lo anterior el artículo 124, establece que por incumplimiento a los requisitos de permanencia, motivará la suspensión inmediata de los derechos y obligaciones que otorga el servicio civil, sin embargo la finalidad de crear la comisión del Servicio Civil es salvaguardar los derechos de los integrantes de esta, y con este artículo desaparecen los derechos que intenta salvaguardar dicha comisión, ya que no se integra posteriormente de cometerse el incumplimiento a uno de los requisitos de permanencia, un procedimiento administrativo con la finalidad de hacerse llegar los elementos necesarios y determinar si efectivamente incumplió con ese requisito de permanencia.

Por lo que posteriormente, por un lado tenemos a la autoridad Administrativa y esta a través de sus procedimientos administrativos, mal hechos, violan las garantías individuales de los ciudadanos, teniendo como resultado que el Poder Judicial Federal no tenga mas opción que reinstalar a los elementos que promuevan juicio de Amparo por violar su garantía de audiencia.

"125.- La Comisión estará integrada por un Presidente, un Secretario Ejecutivo, un Secretario Técnico y ocho vocales, en los términos que establece el articulo 82 del Reglamento.

"De igual manera, los representantes que cita el artículo antes mencionado serán de carácter permanente y no podrán excusarse bajo ninguna circunstancia de su participación en la Comisión, salvo nueva designación de otro representante por parte del titular. Asimismo, la responsabilidad del citado representante dentro de la Institución, será exclusivamente la de solventar los asuntos relacionados con la Comisión."[60]

"126.- Las funciones del Presidente de la Comisión son:
I. Presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias;
II. Ejercer el derecho de voto de calidad en caso de empate técnico;
III. Ordenar reuniones extraordinarias;
IV. Tomar protesta de su cargo a los integrantes de la Comisión;
V. Representar y procurar el interés de la Institución en materia del Servicio Civil;
VI. Proponer al pleno de la Comisión reformas al presente Manual;
VII. Evaluar la organización y operación del Servicio Civil, y
VIII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Servicio Civil."[61]

"137.- La Comisión sesionará bajo el siguiente procedimiento general:
I. Ordinariamente, sesionará en las oficinas centrales de la Institución y en casos extraordinarios, se convocará a reunión en el lugar que su presidente determine;

[60] Ibidem.
[61] Ibidem.

II. En la primera sesión ordinaria anual, los integrantes de la Comisión rendirán protesta de cumplir fiel y dignamente su encargo;
III. Siempre que haya cambios de integrantes de la Comisión, éstos deberán rendir su protesta en la primera sesión que participen;
IV. Las sesiones ordinarias tendrán verificativo cada tres meses y las sesiones extraordinarias cuando sean ordenadas por el Presidente, a propuesta del Secretario Ejecutivo;
V. En cada sesión el Secretario Técnico tomará lista de los integrantes de la Comisión;
VI. El Secretario Ejecutivo verificará la existencia del quórum para iniciar la sesión. Se considerará quórum de asistencia el cincuenta porciento más uno de los miembros de la Comisión, incluyendo la presencia del titular o representante de la Presidencia y Secretario Ejecutivo;
VII. El Presidente declarará formalmente abierta la sesión y ésta dará inició cuando el Secretario Ejecutivo pase a leer la agenda de trabajo correspondiente;
VIII. Para cada asunto, el Secretario Ejecutivo coordinará la participación de los miembros de la Comisión;
IX. La participación de los integrantes de la Comisión deberá ser breve y específica, señalando los preceptos en que se fundamentan y motivan sus argumentos u opiniones;
X. Los integrantes de la Comisión podrán solicitar informes u otros elementos necesarios, previa autorización del Presidente, a las Unidades Administrativas de la Institución, a fin de enriquecer su valoración sobre los asuntos tratados en cada sesión;
XI. Cuando se termine de discutir cada asunto, el Presidente y/o el Secretario Ejecutivo plantearán las propuestas de resolución, con base en el consenso de las discusiones y argumentaciones;
XII. Cuando la Comisión sesione para tratar asuntos de inconformidad o incumplimiento de los requisitos de permanencia de algún Integrante, este podrá defender y exponer su situación con las argumentaciones relativas al caso;
XIII. La intervención de este Integrante se efectuará cuando lo ordene el Secretario Ejecutivo. En todo momento observará las normas disciplinarias y de respeto establecidos;
XIV. Las propuestas de resolución serán redactadas durante la sesión por el Secretario Técnico y serán leídas en voz alta a la Comisión por el Secretario Ejecutivo;
XV. Las propuestas serán confrontadas por medio de votación. Para la votación en caso de tratarse de una inconformidad o incumplimiento de los requisitos de permanencia, él o los

Integrantes en cuestión deberán de permanecer fuera del recinto de la sesión.
XVI. La resolución se le hará saber por medio de escrito oficial dentro de las setenta y dos horas siguientes al término de la sesión;
XVII. La votación se realizará por cada miembro de la Comisión en forma escrita y anónima;
XVIII. La votación sólo podrá ser de apoyo o rechazo a la propuesta de resolución. No se aceptará la abstención;
XIX. El Secretario Técnico hará acopio de la votación de cada miembro y en presencia del Presidente contabilizará los votos;
XX. La resolución se pronunciará aceptada o rechazada por unanimidad, mayoría de votos o mediante el voto de calidad del Presidente. La forma en que se resuelva la situación quedará asentada en el acta correspondiente a dicha sesión;
XXI. Si del conteo de los votos resulta un empate técnico, el Presidente procederá a emitir su voto de calidad;
XXII. Una vez contabilizados los votos el Secretario Ejecutivo, puesto en pie, leerá en voz alta el resultado dirigiéndose al pleno de la Comisión;
XXIII. Al término de cada sesión se elaborará la minuta correspondiente para dejar constancia de la sesión. Al calce deberán figurar los nombres y firmas de los integrantes y al margen la rubrica de los mismos, la cual se someterá a consideración, para su aprobación en la próxima sesión y hechas las rectificaciones correspondientes se procederá a su firma;
XXIV. Las actas se concentrarán en un solo archivo y se ordenarán en forma cronológica y deberán tener sus hojas foliadas. En el documento constará el lugar, fecha, hora de apertura y clausura de la sesión y los nombres de los participantes;
XXV. Cuando los asuntos tratados por la Comisión requieran de acuerdo a su naturaleza, de amplias jornadas de trabajo, el Presidente acordará el levantamiento de la sesión, estableciendo fecha y hora para su reinicio;
XXVI. El Secretario Ejecutivo declarará, puesto en pié, la conclusión de cada sesión de la Comisión, y
XXVII. Las resoluciones que sean de interés de los integrantes, serán publicadas en el órgano de difusión interno de la Institución."[62]

"Apartado D
"Incumplimiento de los requisitos de permanencia

[62] Ibidem.

"150.- El procedimiento por incumplimiento de los requisitos de permanencia de los Integrantes, se ajustará a lo dispuesto en el presente apartado:

I. Mediante escrito, el Director General de Control de Confianza de la Unidad de Desarrollo, remitirá al Presidente de la Comisión, el resultado de los exámenes aplicados a los Integrantes de la Institución, anexando los reportes psicológico y poligráfico y las autorizaciones otorgadas por el interesado para la evaluación poligráfica y la grabación de sus exámenes;

II. Hecho lo anterior y para el caso de los interesados con resultados de No Recomendable, la Comisión, por conducto de su Presidente, dictará un Acuerdo de Inicio, con el que reciba la documentación correspondiente, registre y forme el expediente respectivo, concediendo al Integrante diez días hábiles para presentar las pruebas que a sus intereses convengan y formular alegatos; debiendo señalar domicilio para oír y recibir todo tipo de documentos, acuerdos y notificaciones, haciendo mención a qué persona o personas autoriza para tales efectos. Cuando aún no esté integrada el Órgano Auxiliar denominado Unidad del Servicio Civil se ordenará habilitar a la Dirección General de Asuntos Internos para efectuar las notificaciones necesarias que resulten durante el procedimiento, apercibiendo al interesado de que en caso de no alegar y probar en el término concedido para ello, fenece su derecho para hacerlo, y que de no señalar domicilio, se le notificará por estrados, así mismo, se girarán las instrucciones a la Unidad Administrativa de la que dependa el interesado, a efecto de que le brinde las facilidades necesarias;

III. Deberá notificarse personalmente al interesado por conducto de la Dirección General de Asuntos Internos, el contenido del acuerdo antes mencionado, entregándole en el mismo acto, copia certificada del auto de inicio, y emplazarlo para que comparezca en el término señalado a alegar y probar en su defensa;

IV. El interesado podrá ofrecer las pruebas y alegatos que estime pertinentes a sus intereses dentro del término legalmente concedido;

V. El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no mayor de diez días, contados a partir de su admisión;

VI. Se deberá certificar el inicio y término del periodo probatorio, y en su caso, la omisión de ofrecimiento de pruebas;

VII. Se emitirá un acuerdo por el Presidente y el Secretario Técnico en el que se decrete el cierre del periodo probatorio y se turnarán los autos al Pleno de la Comisión, para dictar resolución;

VIII. La Comisión en Pleno dispondrá de un plazo que no excederá de diez días, para dictar la resolución que corresponda;

IX. La resolución se notificará al interesado por conducto de la Dirección General de Asuntos Internos y cesará de inmediato la relación jurídico-laboral entre la Institución y el Integrante;
X. En todos los casos el Comité de Conclusión del Servicio, verificará la oportuna liberación de la documentación correspondiente a la tramitación de los documentos propiedad de los ex-integrantes, y
XI. El Comité de Conclusión del Servicio, verificará el procedimiento administrativo de baja de la Institución y del Servicio Civil y el otorgamiento oportuno de las remuneraciones que se le adeudan al ex-integrante en cuestión o en su caso las deducciones correspondientes."[63]

La transcripción anterior se explica por si misma y nos deja muy claro el contenido de la última parte del reglamento de la Policía Federal Preventiva.

Desde luego, es un ordenamiento que aún requiere evolucionar y que precisamente las propuestas planteadas en esta tesis son un grano de arena en la inmensa playa de la normatividad policial mexicana.

[63] Ibidem.

CAPITULO CUARTO

DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE BAJA Y PROPUESTAS PARA SU MEJORAMIENTO.

En el presente capítulo nos proponemos describir el procedimiento, que sin soporte legal alguno, está utilizando la Comisión del Servicio Civil de Carrera de la Policía Federal Preventiva para dar de baja a los integrantes de la corporación policíaca.

Evidentemente el procedimiento utilizado es vulnerable ante procedimientos jurídicos de defensa en contra del mismo, por carecer de soporte legal.

En ese sentido, comentaremos las deficiencias y las consecuencias que trae la utilización de un procedimiento que carece de fundamento, a efecto de evidenciar la necesidad de crear un procedimiento que realmente sea eficaz para dar de baja a los elementos de la Policía Federal Preventiva.

Asimismo, nos permitiremos proponer un procedimiento que se incorpore a la Ley de la Policía Federal Preventiva, basado en las experiencias de los diversos cuerpos policíacos y militares del país.

Lo anterior, con la finalidad de exponer los beneficios que acarrearía la propuesta planteada por el sustentante del presente trabajo.

Si bien es cierto que el presente capítulo será el de menor extensión de toda la tesis, también lo es que en el mismo se vertirán los planteamientos de la problemática observada por el sustentante y se propondrán mecanismos para mejorarlos, a efecto de que este trabajo pueda servir en beneficio de la Policía Federal Preventiva y de los mexicanos.

4.1 PROCEDIMIENTO DE BAJA QUE ACTUALMENTE UTILIZA LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.

Como ya lo hemos expresado de manera reiterada, a pesar de que la Constitución exige que la ley especifica aplicable a la Policía Federal Preventiva debe contener el tratamiento para los trabajadores de la dependencia gubernamental, en el caso concreto no existe fundamento legal alguno y como se desprende de lo que hemos analizado con antelación, a la policía no le es aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo, ni la Ley de Responsabilidad Administrativa para los Servidores Públicos.

En realidad, la Comisión del Servicio Civil de Carrera no cuenta con un procedimiento claro para sancionar a los integrantes de la Policía Federal Preventiva, ciertamente adoptan procedimientos previstos en otras leyes que no son de aplicación supletoria a Ley de la Policía Federal Preventiva.

En ese sentido, la mencionada Comisión adopta términos, plazos y otros requisitos procesales de leyes diversas, que jurídicamente no son aplicables.

Por ejemplo aplican procedimientos arbitrarios contemplados en manuales u otros ordenamientos que no tienen alcance jurídico.

En base a nuestra experiencia dentro del área jurídica de la Policía Federal Preventiva, nos percatamos de la manera de que se llevan los procedimientos administrativos tendientes a separar a un trabajador de su puesto por haber cometido una infracción.

Concretamente, la Comisión del Servicio Civil de Carrera, cuando un elemento se le sigue procedimiento administrativo sancionatorio se sujetan al siguiente esquema:

La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal Preventiva recibe la noticia de que un elemento policiaco faltó a uno de los requisitos de permanencia, de los que ya hemos abundado en capítulos anteriores, por parte de uno de sus superiores jerárquicos o por medio de una queja ciudadana o una inspección o cualquier otra forma.

Con la noticia recibida, la Dirección General de Asuntos Jurídicos se allega los elementos necesarios para acreditar la infracción cometida y mediante un escrito se turna a la Comisión de Servicio Civil de Carrera a efecto de que proceda iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.

Posteriormente la Comisión de Servicio Civil de Carrera procede a emitir el acuerdo de radicación del asunto y da inicio al procedimiento administrativo sancionatorio y ordena sea notificado el probable infractor.

En base al supracitado acuerdo de radicación, personal adscrito a la multicitada Comisión procede a notificar al probable infractor el proveído antes mencionado, concediéndole a este un termino a juicio de la propia Comisión para producir contestación. Cabe señalar que el termino aludido es variable y a criterio de los mandos superiores de la institución policial.

Después, el probable infractor produce contestación a los hechos que se le imputan y ofrece las pruebas necesarias para desvirtuar los mismos.

A continuación tiene verificativo una audiencia de desahogo de pruebas, al respecto es pertinente señalar que cada servidor publico que lleva las audiencias dispone la manera en que se deben de desahogar los medios de convicción.

Después de desahogarse las pruebas, la autoridad cierra la instrucción y pone las actuaciones a la vista del encargado de formular el proyecto de resolución que corresponda.

Una vez que es aprobado el proyecto de resolución, la autoridad procede a notificarlo a las partes.

Cuando la resolución es contraria a los intereses del infractor, este procede a interponer juicio de amparo en contra de la misma.

Normalmente, los quejosos ganan la mayoría de los amparos que promueven en contra de las resoluciones pronunciadas dentro del procedimiento administrativo que ahora nos ocupa.

Lo anterior obedece entre otras cosas, ala utilización de un procedimiento que no tiene soporte legal y en los que se desprende violaciones a las garantías individuales del quejoso, en la mayoría de los casos la de audiencia.

Ante las narradas circunstancias resulta obvio el motivo por el que se viola garantía de los quejosos.

A continuación, en el siguiente apartado procederemos a examinar las deficiencias que existen en la manera que se llevan los procedimientos sancionatorios en la Policía Federal Preventiva.

4.2 DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO ACTUAL.

Como lo hemos explicado en líneas anteriores los procedimientos administrativos para dar de baja a los integrantes de la Policía Federal Preventiva

se encuentran viciados de origen por carecer de un procedimiento previsto en la Ley especifica de la materia.

Dichos procedimientos son violatorios de la garantía individual de audiencia en virtud de que el probable infractor es notificado de una forma que no se encuentra regulada en las Leyes, así como tampoco se faculta a una persona para practicar las diligencias necesarias dentro del procedimiento y por lo tanto no se respeta la garantía de audiencia que debe tener todo gobernado.

Por otro lado la autoridad administrativa en este caso la comisión de Servicio Civil de carrera de la Policía Federal Preventiva realiza actos de privación sin que el gobernado haya sido oído y vencido en juicio ante los tribunales previamente establecidos como lo dispone el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

Sin lugar a dudas, lo s procedimientos administrativos, objeto de tratamiento en este trabajo, son violatorios de la garantía individual de legalidad, en virtud de que no puede conculcarse los derechos de un gobernado si no existe un ordenamiento legal que asi lo prevea.

El procedimiento administrativo en comento, al no estar establecido en la Ley resulta altamente vulnerable ante el juicio de amparo que los afectados pudiesen interponer en su contra ya que entre muchas otras, cuenta con las deficiencias enunciadas en el presente apartado.

Como consecuencia grave de la aplicación de los procedimientos no establecidos en Ley encontramos que la Policía Federal Preventiva tien que destinar grandes cantidades de dinero para defenderse como autoridad responsable en juicios de amparos promovidos por quejoso que resultaron afectados por resoluciones dentro de los procedimientos administrativos aludidos.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que la sociedad tiene que contar con policías a quienes se les demostró que ejercen la corrupción o que incumplen con los requisitos de permanencia previstos en la Ley de la materia precio muy alto que pagan los ciudadanos.

Una cuestión importante consiste en que un gran numero de elementos policiacos que no observan los principios Constitucionales a los que debe ceñirse la función policial, permanecen en las corporaciones policiales únicamente por aprovechamiento de la ausencia de procedimiento en las Leyes, y no por que en realidad hayan sido objeto de violación a sus garantías individuales.

Cabe destacar que los habitantes de nuestro país tenemos que pagar las prestaciones laborales que se les entregan a los servidores que son reintegrados a su trabajo, independientemente que sean personas indeseables para desempeñar tales funciones y desprestigiando a las instituciones policiales de nuestra patria.

4.3 PROPUESTA DE UN PROCEDIMIENTO DE BAJA

En el presente apartado nos permitiremos proponer que se incorpore un procedimiento de baja de elementos de la Policía Federal Preventiva dentro de la Ley de la propia institución policial.

Dicho procedimiento, en opinión nuestra, debe reunir los siguientes elementos:

1.-Debe precisar con toda claridad las causas de procedencia del procedimiento.

2.- Debe precisar las causas de sobreseimiento del procedimiento.

3.- Debe enunciar los requisitos mínimos que debe contener el documento por el que se inicie el procedimiento y el termino para presentarse.

4.- Es menester que enuncie que persona es la encargada de practicar las notificaciones, su forma y tipos.

5.- Es importante que se aclaren los términos y requisitos para contestar el documento en que se inicia el procedimiento administrativo, por parte del probable infractor

6.- Es importante que se enuncien los tipos de incidentes que proceden dentro del procedimiento y los términos para interponerlos proponemos que se especifiquen los medios de prueba que deben ser aceptados dentro del procedimiento y la forma y términos en que deben desahogarse.

7.- Que se precise que debe llevarse acabo una audiencia de Ley en la que se desahoguen pruebas y expresen alegatos

8.- Debe disponerse un término para que la autoridad emita una resolución.

9.- Debe especificarse el sentido que tiene la resolución.

10.- Debe incorporarse un medio de defensa a nivel de recurso administrativo, para atacar la resolución dictada en el procedimiento. Asimismo debe aclarase si el medio de defensa es obligatorio o potestativo entre este y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Lo que a continuación señalo describe el mínimo de elementos que debe contener todo Procedimiento Administrativo, haciendo la advertencia que no

analice la ley del procedimiento administrativo, ya que el objeto de la presente investigación es la Policía Federal Preventiva que queda fuera de dicho ordenamiento.

1.- Organización en el Procedimiento Administrativo, dar el reconocimiento al Principio de audiencia de las partes, derecho de examinar el expediente por si o por sus abogados.

2.- Enumerar los medios de prueba que deban ser utilizados por las partes en el procedimiento, así como términos y plazos de entrega, aplicando de manera supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.- Precisión de los actos en los que la autoridad deba tomar una opinión de otras autoridades.

4.- La necesidad de una motivación valida contra Actos Administrativos que afecten a un particular, especificar causas de procedibilidad en contra de los particulares y las causales especificas.

5.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares, la declaración de que todo quebrantamiento a las normas que infringen Garantías de Procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien la infrinja.

Estamos entendiendo que el Procedimiento Administrativo no deberá contener las mismas características del Procedimiento Civil. Por que por el simple hecho de que la Administración Pública por norma general debe actuar regulada por los intereses que atiende y solo en el caso de que se afecten intereses particulares el Procedimiento, como Garantía Constitucional, deberá rodearse de elementos propios.

Todo acto que realice la autoridad, debe de estar contemplado en la normatividad, en sus propias leyes, si no es de esta forma se encuentra fuera del marco jurídico la Autoridad Administrativa. Así como todo lo que no se encuentre prohibido por las Leyes o Reglamentos es delito o contiene una sanción administrativa, y lo que no este regulado en estas normas jurídicas no es delito y lo entenderemos actos permitidos.

CONCLUSIONES

Una vez que hemos culminado la presente tesis profesional, convencidos de que es un trabajo con la sincera intención de aportar al mejoramiento del funcionamiento de la Policía Federal Preventiva en beneficio de nuestro país, hemos arribado a las siguientes conclusiones.

Primera. No obstante que la Constitución exige que las fuerzas policiales mexicanas cuenten con sus leyes específicas en las que incorporen normas laborales de sus integrantes, la Policía Federal Preventiva carece de un soporte legal en el que se incluya un procedimiento administrativo para dar de baja a los integrantes de la referida organización policial.

Segunda. Los actuales procedimientos administrativos que se siguen ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera de la Policía Federal Preventiva son violatorios de diversas garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Tercera. La mayoría de los integrantes de la Policía Federal Preventiva, sujetos al procedimiento a que hacemos alusión en conclusiones anteriores, interpone demanda de amparo contra las resoluciones pronunciadas en dichos procedimientos, con grandes expectativas de ser protegidos por la justicia federal por cuestiones meramente formales, que conculcan los derechos de la Policía Federal Preventiva y de los mexicanos, ya que existen integrantes en servicio de la policía Federal Preventiva que no reúnen los merecimientos para desempeñar sus cargos.

Cuarta. Es necesario que se incorpore en la Ley de la Policía Federal Preventiva un procedimiento claro para dar de baja a los miembros de la institución, a efecto de que las resoluciones dejen de ser tan vulnerables ante los

medios de defensa que interponen las personas sujetas a los procedimientos actuales, en la inteligencia de que se cuiden los aspectos formales.

Quinta. Conscientes que aún falta mucho por hacer en el área de seguridad pública de nuestro país, también estamos convencidos que la creación de la Policía Federal Preventiva por el propio Congreso de la Unión constituye un significativo paso adelante.

BIBLIOGRAFIA

1.- SAGUAYES Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, México 2°ed. Ed Martín Bianchi, pp. 461 a 465

2.- GONZALEZ PEREZ Jesús, *Derecho procesal Administrativo,* Instituto de Estudios Políticos. Madrid p. 187

3.-CARRILLO FLORES Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la administración pública,* Ed. Porrúa, México, 1939, 2° Edición 1973, pp. 91-92

4.- MARTIN MATEO Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1985, p 420

5.-BURGOA ORIHUELA Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México, p. 163

6.-ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría General del derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1988 pp. 670 y 671

7.-CARRILLO FLORES Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública*, Ed. Porrúa, México 1973 p. 225

8.-PRECIADO HERNANDES Rafael, *Lecciones de filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México 1976, p 67

9.-RABASA Emilio, *Él artículo 14 constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 320

10.-GARCÍA RAMÍREZ Sergio, *Derecho Constitucional*, Ed. 3°ra, UNAM, 1991, p.459

11.-SANTO FIMIO Jaime Orlando, *Acto Administrativo*, México D. F.,Ed. UNAM, p.11

12.-IGNACIO BURGOA Orihuela, *El juicio de Amparo,* México D. F. Argentina Nª 15, 1951, p. 56-57

13.- ARELLANO GARCIA Carlos, Breve introducción la Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, p. 18

14.-DE PIÑA GUEVARA Rafael, *Amparo protección y Tutela, del Derecho*, Ed. Porrúa, p. 25

15.-ACOSTA ROMERO Miguel, *Ley de Amparo*, 2° Ed, México, p 61.

16.-FIX ZAMUDIO, *Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano*, México, p 328.

17.-VERGARA TEJADA José Moisés. *Practica Forense en Materia de Amparo doctrina*, Modelos y Jurisprudencia Paginas 64-65-66-67 Ed. Editor Dr. Lucio 103-a3-L2-.1, cuarta reimpresión México D. F.

18.-OLIVERA TORO Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México 2°ed, Ed. Porrúa 1967, p. 38

19.-FLEINER FRITS, *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. De Sabino Álvarez Gendin Barcelona Labor 1953, p. 310

20.-NIETO GARCIA Alejandro, *Algunas Precisiones sobre el concepto de Policía*, Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 81, 1976, p. 39.

21.-GARCIA TREVIJANO José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1968, p. 151

22.-SERRA ROJAS Andrés Derecho Administrativo, México, 10°ed, Ed. Porrúa 1981 p. 438

23.-GARRIDO FALLA Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, 5ª Ed. Madrid centro de Estudios Constitucionales 1980. p 452.

24.-FIORINI BARTOLOME A, *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Buenos Aires, La Ley 1968, p. 124

25.-FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1998, p. 165

26.-CARRILLO FLORES A. La Justicia Federal y la Administración Pública, Ed. Porrúa, México1973, p.420

LEYES

27.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

28.-LEY DE AMPARO

29.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

30.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

31.- Ley de la Policía Federal preventiva

32.- Reglamento de la Policía Federal Preventiva

INTERNET

33.-Antecedentes de la Policía de Caminos http://dgaf.sct.gob.mx/index.php?id=391

34.-Historia de la creación de la Secretaria de Seguridad Publica
http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=pfp_sub_2&docName=Historia%20&docId=388

35.-Creación de la Policía Federal Preventiva
http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont5/sesion10.htm

36.-Enciclopedia multimedia, Grolier, versión 9.0, Ed. Grolier interactive, mindscape, 1997, CD I

JURISPRUDENCIA

37.-T. CXXVIII, p. 91, Amparo directo 2486/55, Camiones y Maquinaria, S.A., 6 de abril de 1956, 5 votos.