



La Constitución como Norma Jurídica para Regular a las Policías

Mtro. Antonio de Jesús Mendoza Mejía

Profesor, Investigador del Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara

SUMARIO

Estudio preliminar

1. Antecedentes históricos
 - 1.1. Connotación semántica de la palabra “policía”
 - 1.2. Policía en Grecia
 - 1.3. Policía en Roma
 - 1.4. Policía entre los aztecas
 - 1.5. Policía durante la Colonia
 - 1.6. Policía e Independencia
 - 1.7. Policía y Reglamento
 - 1.8. Policía en la República
 - 1.9. Policía y Porfiriato
2. Dogmática policíaca
 - 2.1. De la administración de justicia y seguridad pública
 - 2.2. Competencias, atribuciones y clasificaciones de las policías
 - 2.3. Facultades de la policía conforme al artículo 21 constitucional
 - 2.4. Funciones que en teoría y práctica deberán de tener los policías
 - 2.5. Policía preventiva

Bibliografía

Estudio preliminar

Con esta investigación ofrezco a los lectores un análisis jurídico, sociológico y político de las policías en México. Me he basado en las competencias, concurrencias y atribuciones de estos cuerpos de seguridad (sumamente importantes para fortalecer la tranquilidad pública). Hago referencia a las fuentes de información.

En los capítulos del trabajo examino distintas fuentes. La metodología va dirigida a sistematizar la consulta de las obras para alcanzar los objetivos de la presente investigación.

He procurado fortalecer el aspecto legislativo mediante un estudio jurídico, teórico, histórico, legislativo, criminológico y con propuestas, de la creación de diferentes cuerpos policíacos que a lo largo del proceso histórico de México, fueron importantes para fortalecer lo que en el Siglo XIX se llamó tranquilidad pública y que en la actualidad no es otra cosa sino la seguridad pública, convertida en una preocupación de todos los ciudadanos.

Hacia la parte final del trabajo propongo, como resultado de una ponderada reflexión sobre las funciones policíacas, una norma jurídica, con capacidad legal, que regule a las policías de todo el país.

-0-0-0-0-

Podemos entender a la seguridad pública, desde la perspectiva jurídica, como: a) Inseguridad objetiva, que es el riesgo real de ser víctima de un delito; b) Inseguridad subjetiva, que es la percepción o sensación personal de la posibilidad de ser víctima de un delito.

La segunda puede estar vinculada en realidad a situaciones de menor seguridad objetiva o existir independientemente de ésta. En el ámbito de la seguridad pública objetiva, sin embargo, el riesgo real de ser víctima de un delito puede ser consecuencia de fallas de la política criminal proporcionada por el Estado garante.

Hoy día, el propio sistema político reconoce su fracaso en la provisión de seguridad tanto objetiva, como subjetiva; fracaso reflejado en el aumento de la delincuencia, registrada en las procuradurías federales y estatales, así como en la manifestación del miedo y sentimiento de inseguridad que tiene la población.

México está viviendo una verdadera transformación cuantitativa y cualitativa en lo que se refiere a la propia desviación de la criminalidad, en cuya base está la dinámica del nuevo modelo económico y la obsolescencia de los mecanismos de disciplina social formal e informal.

El periódico "*Reforma*" dice: En el primer semestre de 1994, se registraron 76,690 delitos en el Distrito Federal, en el segundo semestre tras un aumento del 20%, la delincuencia conocida llegó a los 88,558 delitos. La tendencia continúa a lo largo de seis meses; de enero a julio de 1995 se registraron 6,836 delitos, lo que

representa un incremento del 37%.

Si comparamos con otras metrópolis, advertiremos que en Río de Janeiro se resolvieron 618 casos por cada cien de los nuestros, en Nueva York 713, en Madrid 900 y en Londres 1,216. El índice medio de las seis décadas que van de 1930 a 1990, es precisamente del 90.71%, o sea que la regla fue que se resolvieran 93 delitos de cada mil. En proporción al número de habitantes, la ciudad de México tiene más policías que ninguna otra ciudad. La correlación de cantidad de agentes policíacos–delincuencia conocida es también abrumadoramente desmedida: nuestra capital tiene 334 policías por cada mil delitos conocidos, mientras que las ciudades que nos sirven como punto de comparación tienen un promedio de 51 policías por cada millar de delitos.

Para atrapar a cien delincuentes a lo largo de un año, son necesarios 14 policías en Washington, París requiere 15, Londres 18, Roma 21, Río de Janeiro destina 30, Sao Paulo 31 y Madrid 35.

En la ciudad de México, para aprehender a cien delincuentes es necesario el trabajo anual de 1,295 policías, mientras que en Nueva York únicamente se emplean 14 policías (Ruiz Harrel, 1996: 3).

La preocupación social que mayor angustia genera en la colectividad tiene por núcleo el delito; éste representa la problemática cuyas manifestaciones son más próximas a ser experimentadas por los ciudadanos, circunstancia que ha provocado que la discusión sobre la seguridad pública se reduzca ingenuamente a

los términos de un conflicto entre policías y ladrones. Esta falsa representación entre la ciudadanía se ha logrado a partir de la conjugación de cuatro factores: (1) incremento delictivo, (2) intervención de los medios masivos de comunicación, (3) reacción ciudadana y (4) reacción institucional (García Juárez, 1999: 89).

De 1994 a 1996, se presentaron ante la Agencia del Ministerio Público los siguientes totales de denuncias: 22 065 por lesiones dolosas, 66 698 por robo violento y 57 132 por robo de auto. De igual modo, en 1998, los delitos de robo a transeúntes, en casa-habitación, negocios, así como despojos, violación, homicidios dolosos, provocaron 42,058 denuncias en total.

El Plan Nacional de Seguridad Pública, expuesto en el Programa de Seguridad Pública año 2000, concibe a ésta integralmente y la hace comprender: la prevención, la persecución a través del Ministerio Público, la sanción de infracciones y delitos a través de la administración de justicia y la readaptación social. Debe en primer término profesionalizar a los cuerpos de seguridad pública en el país dotándolos de mejores instrumentos de información y equipos; capacitar a los miembros de las instituciones policiales y obligar a que su actuación se rija por principios éticos de legalidad, honradez y eficacia en el ejercicio de sus obligaciones para con la sociedad.

Entre sus objetivos tiene: la investigación de los delitos cometidos, la persecución de los delincuentes ante los tribunales y la imposición

de las penas correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo penales, sino también civiles y familiares; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos, la obtención de indemnizaciones por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de política criminal y las medidas de prevención del delito. Todo ello con miras a preservar la seguridad pública (García Juárez, 1999: 91).

El Derecho y los otros sistemas sociales son estructuras selectivas hacia adentro. Afuera de ellas no hay alternativa. Las diferencias o polarizaciones que presentan sólo se dan dentro del sistema, el cuál obedece a sus propias reglas de construcción discursiva; por tanto, la conformidad de actuar expresa la sintonía de lo diverso en el espacio de lo posible. En consecuencia, describe el umbral de igualdad, los límites de eso que está determinado por la estructura (De Giorge, 1997: 5).

Ante la ineficacia del subsistema de control (política criminal) para vigilar y reprimir, la nula incidencia que el discurso de las legislaciones de seguridad pública y administración de justicia tiene en los contextos macro y micro social más el aumento real de la criminalidad desde el colapso económico neoliberal en México, el sistema general del poder ha reaccionado, por las vías de hecho, con los llamados *operativos-sorpresa* y por las vías de derecho, con normas policíacas; ha roto así la estructura del estado democrático para consolidar un derecho penal más justo y correctivo.

Ofrezco a los lectores un análisis jurídico, sociológico y político de las policías en México, en las competencias, concurrencias y atribuciones de estos cuerpos de seguridad.

De esta manera y dada la falta de confianza en la actividad individual de los agentes vigilantes y represores (policías), el poder ahora lo detentan pequeñas células de vigilancia e intervención de comunicaciones o de asalto directo, guiadas por jefes relacionados con las cúpulas, para invadir las zonas rurales, los ejidos, las comunidades, así como los barrios y las calles de los sectores vulnerables de las ciudades, donde presuntamente habitan u operan los sospechosos de significar peligro para la sociedad.

Como diría Zaffaroni, lo importante es reprimir a unos cuantos que tengan cara estigmatizada; o aquellos que, sin ser parte de la elite dominante, sean muy exitosos en sus negocios. Esto es una manifestación más de la violencia social.

Esa violencia es de todas formas violencia, porque no deja alternativa para actuar. Referirse a valores es un inútil apoyo externo en cuanto a su legitimación: está inscrita en la auto-legitimación de la selectividad de los sistemas sociales. Cabe aquí decir que la selectividad es discriminación y exclusión, en cuanto a la seguridad que proporciona el Estado con base en las leyes y policías previsoras (Sánchez Sandoval, 1998: 146). Como ejemplo podemos citar los delitos de secuestro que en la actualidad se autolegitiman por las utilidades que reditúa el cobro de la libertad del secuestrado.

Las tendencias de aumento en las cifras de delitos registrados o denunciados ante las procuradurías de la República Mexicana son meros indicadores del problema. Debemos ser

claros: desconocemos la cifra obscura de los delitos porque éstos en muchas ocasiones no son denunciados.

Baste decir que en 1998 fueron del conocimiento de la Procuraduría capitalina 218,599 delitos y se consignaron a los Tribunales Penales 5,479 presuntos responsables, o sea 2.5% del total de los delitos conocidos. Es decir que en 213,120 casos (97.5% del total denunciado), las autoridades no fueron capaces de identificar al autor del delito y reunir pruebas suficientes en su contra o aprehenderlo o presentarlo ante el juez (Ruiz Harrel, 1998: 3).

En consecuencia, dentro de mi planteamiento hipotético, los policías judiciales, preventivos, sean estatales, municipales o federales, son las primeras autoridades a las que el ciudadano se enfrenta, entendiendo a la autoridad como la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado (vgr. LDA, 1993: 10); por tanto, los policías preventivos enmarcados en el artículo 115 constitucional Fracción III, Inciso h), dependen directamente de los municipios; tienen facultades sólo en función de prevenir los delitos, de modo que el municipio representa un factor determinante en la sociedad, puesto que es parte inherente de la comunidad vecinal. De igual forma, la función a desempeñara por policía municipal es importante para combatir la criminalidad en nuestro Estado y nuestra Nación.

De igual modo, el art. 21 constitucional faculta al Ministerio Público para investigar los delitos, consignar a los presuntos delincuentes

y le da el mando de la policía judicial. El art. 102 hace incumbencia del Ministerio Público de la Federación, perseguir ante los tribunales todos los delitos del orden federal; razón por la que a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley le determine.

1. Antecedentes históricos

Sobra decir que los pueblos primitivos no contaban con una organización tan intensa y compleja como la observada en la vida activa de los países adelantados de nuestros días; por ello resulta muy aventurado pretender el hallazgo de la función de policía en sus tiempos.

El surgimiento del desmán y la ambición desenfrenadas del más fuerte, hizo necesario combatir a éste para asegurar la convivencia pacífica.

El hombre, al evolucionar socialmente y obedecer las tradiciones salvaguardadas por los “jefes” o “guías”, sintió respaldado el aseguramiento de su subsistencia por las medidas adoptadas para conservar y asegurar los medios que facilitarían un ambiente de tranquilidad, aunque relativo, a fin de prevenirse contra los atentados de enemigos o extraños al grupo comunal.

A medida que fueron apareciendo nuevas formas de vida y organización social, los medios y

recursos para la seguridad se sucedieron proporcional y adecuadamente a las necesidades, aunque con los matices que implicaba la forma de gobierno adoptada.

1.1. Connotación semántica de la palabra “policía”

“Policía” proviene del latín **politia**: organización política, administración, que a su vez proviene del griego **politeia**: perteneciente al gobierno de la ciudad. Aun cuando por la voz “policía” pueden también entenderse los lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas que actúan en auxilio del Ministerio Público (MP) y de los Tribunales Judiciales (DJM, 1989: 2453-2454).

“Policía” es un término que, en el uso común, por lo menos desde 1737, ha sido empleado para designar “el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas, establecidas para su mejor gobierno.” Su significado más general ha sido, en consecuencia, el apego de los individuos a las leyes en una exigencia por el respeto al orden jurídico, lo cual no sólo conlleva orden en la sociedad, sino también complementa los ideales de moralidad, cortesía, buena crianza y buenas costumbres entre los gobernados.

A este significado común, la legislación española, en el último período de la Colonia, le confirió un

Propongo, como resultado de una ponderada reflexión sobre las funciones policíacas, una norma jurídica, con capacidad legal, que regule a las policías de todo el país.

significado específico, desde entonces unido a las leyes u ordenanzas de índole municipal. Por la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España (1786) se identificó la causa de policía con las siguientes actividades:

- a) Corrección y castigo de los “ociosos y malentretenidos”;
- b) Reparación de puentes y caminos públicos;
- c) Señalamiento de los destinos a que conducen los caminos públicos;
- d) Vigilancia de la seguridad de los caminos públicos y garantizar el libre comercio de los pasajeros;
- e) Auxilio a las autoridades en los procedimientos contra los delincuentes públicos;
- f) Cuidado del ornato y limpieza de los pueblos, y
- g) Vigilancia de los edificios ruinosos y viabilidad de las calles (González Oropeza, 1988: 141).

Por otro lado, dentro del concepto de policía podemos incluir a ciertos personajes, como el agente de tránsito, el gendarme o guardián del orden público, a las órdenes de las autoridades políticas. Los cuerpos a los que éstos pertenecen son los encargados de la vigilancia de la vía pública; su función es encomendada frecuentemente a los ayuntamientos o autoridades ciudadanas que atienden los asuntos locales, salvo el caso previsto en el artículo 115 constitucional Fracción VII.

Este concepto tan estricto y limitado se debe a que la policía urbana o municipal está en relación directa

con el pueblo y atiende los numerosos y corrientes problemas de la vida cotidiana, que cada día reclaman con mayor fuerza el orden, la seguridad y la paz social para alcanzar las metas de la vida en sociedad. El concepto de policía se acerca al sentido etimológico griego, es decir, una materia que se refiere a la polis o a la comunidad política (Serra Rojas, 1988: 479).

1.2. Policía en Grecia

La policía entre los griegos daba atención “a las necesidades que sentía la colectividad como un todo único y sin desintegración”. La función policíaca comprendía, pues, los servicios y necesidades de la ciudad, entre otros, la vigilancia, encomendada, fundamentalmente en Esparta, a los jóvenes de 18 a 20 años. En Atenas, durante algún tiempo se encargó a los efebos el resguardo de las fronteras y el servicio policíaco de la ciudad.

Si la organización de los griegos se basaba principalmente en el beneficio colectivo, “en la policía no se reconocía la existencia aislada y privada de los individuos,” por lo que la función de policía se manifestaba en los actos que la autoridad ejercía contra todo aquello que significase peligro e inseguridad; pero no dirigido a la protección del hombre aislado, sino entendido siempre como un valor que se hacía realidad al integrar el grupo (Colín Sánchez, 1964: 377-398).

1.3. Policía en Roma

En la antigua Roma, a decir de Rudolf Von Ihering, “el orden esta-

blecido no se impone en beneficio de un particular; sino de todo el imperio romano, comprendía no solamente el conjunto de los ciudadanos de Roma, sino también los valores ante los cuales se postraban todos sus dioses, sus glorias, sus tradiciones, etc., no se refería a la sola satisfacción de las necesidades de los individuos, sino a todo lo que representaba la existencia del Imperio, sean sus castas, sus veleidosos héroes, sus dioses vengativos, etc., en suma, el cúmulo de intereses del Estado romano”.

Para los fines a que se refiere Ihering, sobre la materia policíaca nos proporcionan datos históricos importantes: la *Lex Lucerina*, “ley dada o reglamento al parecer de principios del siglo II a. n. e. sobre materias de policía y hallada grabada en piedra, descubierta en la antigua colonia latina de Luceria, en la Pulla”; la ley *Iulia Municipalis* (año 45 a. n. e.) *rogatio*, por Julio César, para reglamentar la Policía de la ciudad de Roma; la *Lex Municipalis Tarentina*, dictada para la ciudad de Tarento en fecha posterior al año 90 a. n. e. y anterior al 62 a. n. e., hallada en una tabla de bronce descubierta en Tarento (1894). Reglamentaba los servicios de policía urbana y de carreteras.

Durante lo época republicana, la función policíaca estuvo encomendada a los *Ediles Curules*, *Ediles Plebis* y *Ediles Plebis Cerialis*.

Los *Ediles Curules*, instituidos por la *Lex Furia de Aedilibus Curlibus*, formaban parte de una magistratura cuyo origen legal se remonta al año 367 a. n. e. Durante el primer período de su creación, la inte-

graban únicamente los patricios, aunque años después se concedió este derecho también a los plebeyos. Tenían a su cargo la función policíaca de la ciudad, vía pública, mercados, incendios, pesas y medidas, cuidado y vigilancia de los edificios públicos y organización de los juegos públicos. Su jurisdicción en el orden criminal era limitada; pero en materia civil, la ejercían en los mercados para resolver todo problema relacionado con las transacciones de esclavos y animales. Imponían sanciones económicas a quienes cometían alguna falta contra sus prescripciones.

Los *Ediles Plebis* auxiliaban a los tribunales de la plebe y con tal carácter recibieron facultades de los tribunos para imponer multas, arrestos y enjuiciar a los funcionarios públicos por todo acto indebido que cometieran en el desempeño de su cargo. Además, durante algún tiempo tuvieron bajo su responsabilidad los archivos que contenían las resoluciones y privilegios concedidos a los plebeyos. Cuando terminó el problema de la lucha de clases, fueron asimilados a la magistratura de los *Ediles Curules*.

Los *Ediles Plebis Cerialis* (cuyo nombre es derivado de la Diosa Ceres) integraron en el año 43 a. n. e. una magistratura con dos funcionarios encargados del cuidado y distribución de los cereales y de algunas funciones policíacas.

Para ejercer la vigilancia exterior, en la época del gobierno municipal, algunos magistrados llamados *Duoviri*, *Viris Extra Urbem Purgandis*, cuidaban los caminos que conducían a Roma (Mayer, J. P., 1941: 28).

México está viviendo una verdadera transformación cuantitativa y cualitativa en lo que se refiere a la propia desviación de la criminalidad, en cuya base está la dinámica del nuevo modelo económico y la obsolescencia de los mecanismos de disciplina social formal e informal.

1.4. *Policía entre los aztecas*

La policía entre los aztecas facilitaba la seguridad y el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales. Los *pochtecas* (comerciantes) llevaban a cabo algunas actividades de carácter policíaco, dado que por practicar el comercio en diferentes comarcas, se les facilitaba observar la conducta de los pueblos sojuzgados y la vigilancia de lugares y personas que interesaban al señorío mexica. En ocasiones, el *Huey Tlatoani* directamente confería estas comisiones, de cuyo resultado dependía la adopción de ciertas medidas.

La función preventiva era desempeñada por los *contecpampixquex*, quienes cuidaban el orden y vigilaban a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales; de este modo prevenían la comisión de nuevos hechos delictuosos.

Llevaban a cabo la función persecutoria los *topilli*, que aprehendían a los delinquentes y los conducían de inmediato ante la autoridad respectiva (Colín Sánchez, 1993: 235-240).

1.5. *Policía en la Colonia*

Durante los primeros años de la Colonia, los corregidores y gobernadores encomendaron a los alguaciles mayores de las ciudades, la vigilancia del orden; además de estos últimos, posteriormente cumplieron con dicha tarea los alguaciles menores, los de campo, los de la ciudad y los alféreces reales.

Los alguaciles ejecutaban las determinaciones de los virreyes y de los oidores, realizaban aprehensiones cuando el hecho era flagrante y ejercían la vigilancia nocturna y

diurna. Si durante el desempeño de sus funciones los particulares eran víctimas de algún robo u otro mal, los alguaciles quedaban obligados a resarcir los daños causados. Como medida preventiva, a cualquier hora del día o la noche, practicaban registros a todas las personas para requisar las armas que portasen, salvo en los casos que adelante se expondrán.

Los alguaciles mayores auxiliaban a la Audiencia en el aspecto policíaco; para ello contaban con la colaboración de tenientes alguaciles substitutos y alguaciles de campo, cuyos nombramientos eran expedidos precisamente por la Audiencia, a propuesta de los alguaciles mayores, quienes (como requisito fundamental para que tales nombramientos surtiesen efecto) no podían ser parientes de los individuos propuestos.

Eran atribuciones del alguacil mayor: acompañar personalmente en sus visitas o comisiones a los oidores, asistir obligatoriamente a las audiencias, visitar las cárceles, hacer la “ronda nocturna”, transitar constantemente por lugares públicos, a fin de que fuesen vistos por los particulares y en consecuencia, estuvieran en aptitud de tomar las medidas necesarias para evitar desórdenes; además, ejecutar las aprehensiones ordenadas, no así en casos de flagrante delito, pues en tales circunstancias, debían realizarlas sin mandamiento expreso y dar cuenta inmediata a la Audiencia si la aprehensión se llevaba a cabo durante el día; en caso de que ésta hubiese tenido lugar por la noche, depositaban en la cárcel al delincuente, y enteraban de ello a esa misma institución.

Los alguaciles mayores tenían expresamente prohibido: requisarles armas a las personas que llevasen luz encendida o portasen algún hacha o instrumento de trabajo, así como a los que madrugaran por razón de sus labores; despojar de sus dineros a los sujetos a quienes se sorprendiera en juegos de azar, aceptar dádivas de los presos y ejecutar órdenes de aprehensión o de soltura sin la autorización correspondiente.

Por lo general, las funciones policíacas se ejercían tomando en cuenta el número de habitantes, la seguridad o inseguridad de los lugares, la nocturnidad u hora avanzada del día y las necesidades que se identificaban a través de la opinión pública.

Como consecuencia de que los nombramientos recayeran en sujetos de origen español pertenecientes a clases privilegiadas, infinidad de abusos y latrocinios continuaron afectando a los indios; por tal motivo, el 9 de octubre de 1549 se expidió una real cédula que ordenaba se tomara en cuenta a éstos para alguna designación pública. Por lo que toca al aspecto policíaco, la designación de alcaldes indios facultaba a quienes la recibían para aprehender a los delincuentes y conducirlos a la cárcel del pueblo de españoles en el distrito que correspondiera (Colín Sánchez, 1964: 379).

1.6. *Policía e Independencia*

Aun proclamada la Independencia, persistió la organización indicada en las leyes españolas; mas como era necesario resolver algunos problemas urgentes, se dictaron disposiciones expresas relativas a alcoholes,

vagancia, portar armas, etc.

El 7 de febrero de 1822, se organizó un grupo de policía preventiva en la Ciudad de México, posteriormente pasó a ser un cuerpo de “Policía de Seguridad”. El 20 de diciembre de 1828 se expidió un Reglamento de Vigilantes que, entre otras cosas, indicaba: “Para la conservación del orden, nombrará el vigilante cuatro vecinos de cada calle de la manzana, para que rondan y cuiden diariamente aquello, alternándose entre el día y la noche, de manera que no falten en ella, y se fijará en las esquinas cada ocho días la lista de los individuos a quienes toque la ronda de la semana, expresándose el día que a cada uno corresponda para el conocimiento de los vecinos, y que puedan, en caso necesario, demandar el auxilio de aquellos”.

En los pueblos, haciendas y rancherías, se nombraron vigilantes para aprehender a los malhechores (Colín Sánchez, 1993: 381).

1.7. *Policía y reglamento*

En 1868, las leyes orgánicas para el gobierno y administración interior de los distritos políticos reglamentaron las atribuciones de un nuevo tipo de funcionarios: los jefes políticos, quienes, por estar encargados de la administración pública en cada distrito, bajo su mando tuvieron a las fuerzas armadas y demás autoridades, excepto las judiciales; de ahí que, en ejercicio de sus funciones, girasen órdenes de arresto, aunque debían poner al detenido a disposición del juez en el término de cuarenta y ocho horas, contadas a partir del momento en que se

“Policía” proviene del latín *politia*: organización política, administración, que a su vez proviene del griego *politeia*: perteneciente al gobierno de la ciudad.

hubiera ejecutado la detención. Si estimaban que en algún domicilio particular se había refugiado un delincuente o encontraban papeles u otros objetos de interés para las causas legales, practicaban el cateo.

Una nueva organización apareció en el año de 1869, la de las “gendarmerías”, cuerpos que fueron integrados por grupos de infantería y caballería, organizados en líneas al mando de un jefe cuya jurisdicción comprendía tres o más distritos políticos, cada uno a cargo de un comandante, un guía, un agente y gendarmes dirigidos por un jefe responsable de adoptar medidas para procurar seguridad y orden dentro de la entidad, así como en la organización de las policías locales y la coordinación de los trabajos.

Los gendarmes eran cambiados de lugar periódicamente, con ello se pretendía que adquiriesen conocimiento general de las necesidades de la región y no creasen intereses. Cada línea tenía un jefe que residía en la cabecera de distrito y era responsabilizado del orden; por ello se le destituía o inhabilitaba irremisiblemente para pertenecer al cuerpo, cuando algún delito de robo se cometía.

El comandante visitaba la jurisdicción del distrito para inspeccionar los servicios de vigilancia y proporcionar el apoyo necesario a los jefes políticos, las autoridades locales y los particulares.

Los vigilantes tenían funciones administrativas, como la compra y distribución de los forrajes, el trámite de documentación, suplir a los comandantes, pasar revista, etc.

Eran requisitos para ingresar al

cuerpo de gendarmería: tener buena conducta, ser mayor de 21 años, gozar de buena salud, conocer el manejo de las armas y caballos y jamás haber sido condenado criminalmente.

Los agentes auxiliaban al jefe superior y desempeñaban funciones de carácter confidencial.

Para facilitar las labores policíacas, los jefes políticos y autoridades locales suministraban informes periódicos sobre los malhechores y la conducta de las personas que vivían en las demarcaciones respectivas.

Debe subrayarse que los ciudadanos estaban obligados a prestar auxilio y cooperación a los gendarmes cuantas veces fueran requeridos de hacerlo.

La actuación de estos funcionarios provocó choques con los jefes políticos, quienes de ningún modo cumplieron con las obligaciones de informar y apoyar a la policía, porque veían en ello una amenaza para su malentendida autoridad y sus intereses inconfesables.

Los peores resultados de estos choques fueron para jefes y subordinados de la gendarmería, frecuentemente destituidos por negarse a aceptar las pretensiones de las autoridades locales y de los jefes políticos, que luchaban sin descanso por gobernar de modo absoluto a esta policía que, finalmente, en 1880 quedó bajo las órdenes inmediatas de los jefes políticos. Comenzó así otra etapa plagada de abusos, impunidad y desprestigio policíaco, acentuándose aún más la desconfianza ciudadana de las autoridades encargadas de garantizar y tutelar sus vidas e intereses.

Un sinnúmero de reglamentos, adiciones, reformas se expidió sobre la gendarmería en cada Estado de la República sin que la situación cambiara: los jefes políticos durante muchos años continuaron siendo factor determinante del mando de estos organismos, fundamentalmente integrados con elementos del ejército.

En el Distrito Federal, la policía, de acuerdo con las leyes de 5 de mayo de 1861, 23 de febrero de 1861, 21 de febrero de 1867, los reglamentos de 15 de abril de 1872 y 30 de junio de 1874, contaba con un inspector general, dos ayudantes, cuatro comisarios de cuarteles mayores, cuerpos de policía rural y urbana, cuerpo de bomberos y resguardo diurno y nocturno. Dependía del inspector y éste, a su vez, del gobernador del Distrito y del Ministerio de Gobernación.

Esta policía era competente para aprehender a los delincuentes, prevenir los delitos, descubrir los que se hubieren cometido y otorgar protección a las personas.

1.8. Policía en la República

Al implantarse el sistema federal, se introdujeron los prefectos en los partidos municipales de cada Distrito. Hubo entre sus atribuciones algunas policíacas, como vigilar la tranquilidad pública y en casos especiales, cuando el bienestar social lo exigía, practicar y ordenar arrestos, con la obligación de poner a los detenidos a disposición de las autoridades competentes en el término de 48 horas.

La carencia de policía convenientemente organizada en las en-

tidades federativas propició que los habitantes de las poblaciones colaboraran en la persecución de los delincuentes.

Para 1880 prevalecían la zozobra y la inseguridad en todas las regiones, las gavillas de asaltantes ponían en peligro constante la vida de los ciudadanos, a tal grado que se concedió la acción popular con objeto de perseguirlos. Se formaron listas de ciudadanos para prestar el servicio de vigilancia en ciudades, pueblos, haciendas y caminos.

En las capitales y los centros de población importantes funcionaban las fuerzas de seguridad pública; mas como el problema principal repercutía en el campo, los dueños pudientes de fincas rústicas formaron, en vista de la impunidad y la falta de garantías, cuerpos de policía rural bajo las órdenes del administrador, a los miembros integrantes de los cuales se les conoció como “rurales”.

Sus integrantes eran designados por una junta de propietarios y arrendatarios a cuya cabeza estaba el presidente del partido que correspondiera según la jurisdicción. Él quedaba como inspector y director de esa organización.

Los rurales vigilaban fincas y caminos, aprehendían a los ladrones, malhechores y vagos y los ponían a disposición de la autoridad judicial, a la que auxiliaban en cuantas diligencias y órdenes dictaba.

Los servicios de los rurales eran autorizados por el prefecto; sólo en casos urgentes o ausencia de éste, lo hacía el Subprefecto.

Lo establecido hasta aquí torna evidente la impotencia estatal para

“Policía” es un término que, en el uso común, por lo menos desde 1737, ha sido empleado para designar “el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas, establecidas para su mejor gobierno.”

dar garantías a los ciudadanos. Tuvieron que ser los particulares quienes integrasen el cuerpo referido, para resguardar por sí mismos su vida y haciendas: motivo por el cual, una vez agrupados, contribuyeron también económicamente al sostenimiento de los rurales (Colín Sánchez, 1993: 382).

1.9. Policía y Porfiriato

Bajo el Porfiriato, en 1902, se crearon nuevos cuerpos de policía rural; un “destacado” comandante se hallaba a la cabeza de un grupo de soldados en cada municipio; pero como dependían de los jefes políticos de cada distrito, se convirtieron en simples agentes de éstos para asuntos particulares, policíacos y cobro de los impuestos que no eran cubiertos oportunamente al Recaudador de Rentas de la localidad.

Los jefes políticos giraban instrucciones en todos los ámbitos, por ejemplo: las cárceles cerraban a las 6 de la tarde, se entregaban las llaves al Comandante, quien las conservaba en su poder; de manera que ningún reo podía obtener su libertad, aunque mediara orden de autoridad competente.

Ese era el tenor de los acontecimientos en los distritos y los municipios. Los comandantes sólo atendían indicaciones de los presidentes municipales, mientras no estuvieran contrapuestas con las órdenes de los jefes políticos ni se tratara de cierta clase de detenidos que luego se hubiese de remitir a las cárceles de distrito.

Para formar parte de este cuerpo, era necesario presentar una solici-

tud, la recomendación de alguna persona solvente del Municipio y acreditar honradez. Examinados los documentos, la Inspección General de Seguridad Pública, si lo consideraba pertinente, aprobaba que el interesado se incorporase.

Un Inspector de la Gendarmería del Estado vigilaba la organización, los aspectos disciplinarios y morales y dictaba las órdenes que el titular de Gobernación le transmitía.

Por la intranquilidad y agitación reinantes en la República en 1912, las funciones de Policía no sólo estuvieron a cargo de la guardia nacional, cuerpos de seguridad y gendarmes, sino también de grupos de particulares organizados para otorgar garantías en las ciudades.

Al triunfo de la Revolución, el Ayuntamiento de la Ciudad de México instituyó la gendarmería, que fue organizada en 1925 bajo un nuevo reglamento, el cual fue derogado en 1928 por uno que se mantendría vigente hasta 1941, cuando lo sustituyó el que actualmente se halla en vigor (Colín Sánchez, 1964: 381-384).

2. Dogmática policíaca

La seguridad pública comprende la prevención de toda clase de riesgos y calamidades, desde los acontecimientos naturales como un terremoto, hasta los hechos del hombre. Implica a la propia tranquilidad pública para eliminar ciertos hechos perturbadores del orden, que pueden provocar desgracias o calamidades a la comunidad.

Durante las épocas modernas, ha vivido la sociedad humana en constante intranquilidad, derivada de la

problemática social y cierta falta de ideología. El Estado se encuentra obligado a respetar este proceso sinérgico y amparar las libertades fundamentales, en particular la de pensamiento, porque siempre corresponde al pueblo decir la última palabra sobre su destino. Ardua tarea es la de mantener el clima de tranquilidad pública frente a la violencia de los grupos que amenazan a la sociedad y al Estado.

La seguridad pública ha desarrollado un papel importante junto con el Estado y la sociedad, ya que aquella conforma el primer elemento para garantizar la paz social, exigencia de la sociedad en general.

Sin paz social no pueden existir elementos armónicos dentro del Estado-Nación.

Las competencias y atribuciones de la policía, así como las de los Ministerios Públicos y los Tribunales de Justicia, deben de ser revalorados constitucionalmente, pues un Estado o una nación que no garantice la seguridad jurídica y la propia seguridad pública, se encuentra desfasado del planeta.

2.1. De la administración de justicia y seguridad pública

La Constitución de 1824 refiere sobre seguridad pública:

Artículo 49. De las facultades del Congreso General: Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

I.- Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores.

II.- Conservar la unión federal

de los Estados y la paz y el orden público en lo interior de la Federación.

De las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades:

Artículo 110, Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior:

X.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

V.- Conocer:

Segundo: De las causas criminales de los diputados y senadores, indicadas en el art. 43, previa la declaración de que habla el art. 44.

Quinto: De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

Sexto: De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados-Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la constitución

En la antigua Roma, sobre la materia policíaca nos proporcionan datos históricos importantes: la Lex Lucerina, la ley Iulia Municipalis rogatio, por Julio César, para reglamentar la Policía de la ciudad; la Lex Municipalis Tarentina, dictada para Tarento. Reglamentaba los servicios de policía urbana y de carreteras.

y leyes generales, según se prevega por ley.

Posteriormente, la Constitución Federal de 1857 contemplaba el reconocimiento de los derechos del hombre y el objeto de las instituciones sociales, tal como lo corrobora la lectura del artículo 1o., Título primero, Sección primera, De los derechos del hombre: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.”

Incluso dentro del artículo 20, Fracciones I y II, se establecía:

I.- Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere.

II.- *Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté á disposición de su juez;*

Léase también el:

Artículo 97. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

VI.- De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, incluye en su artículo 21 la palabra “policía” (CP1857, 1984: 3):

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autori-

dad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana (DPM, 1985: 63).

2.2. Competencias, atribuciones y clasificaciones de las policías

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, publicada en el Diario Oficial el día 26 de noviembre de 1955, señala entre otras atribuciones del Ministerio Público Federal: “Perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la Policía Judicial Federal...” (Art. 1o.).

En el artículo 3o. se indica: “La Policía Judicial Federal y sus auxiliares estarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal”.

De acuerdo con la ley mencionada, la Policía Judicial Federal está organizada en la siguiente forma: jefatura, subjefatura, comandancia y el número de agentes que señale el presupuesto; guardia de agentes y sección de trámite y control; y oficina de antecedentes policíacos e identificación; además un Reglamento Interior indicará las labores

que deban desempeñarse en cada dependencia de la misma.

Auxiliar al Ministerio Público Federal y a la Policía Judicial Federal, así como: a los cónsules, y vicecónsules mexicanos en el extranjero; los capitanes y patrones en embarcaciones, y pilotos responsables en el manejo de aeronaves; las policías preventivas y judiciales, locales y federales, en la República; las entidades federativas y territorios federales, con excepción del Distrito Federal.

Los funcionarios de mayor jerarquía, dependientes de las distintas Secretarías de Estado o sus substitutos legales, respecto de hechos relacionados con el ramo a su cargo; en el Distrito y Territorios Federales, los funcionarios autorizados por el titular de cada dependencia del Poder Ejecutivo en los asuntos de su ramo; en los casos previstos en las dos fracciones anteriores, tan pronto como estos auxiliares inicien una averiguación por denuncia, acusación o querrela, deberán dar aviso al funcionario del Ministerio Público Federal que deba continuar el procedimiento, para que este en aptitud de ordenar las diligencias conducentes o se avoque desde luego al conocimiento del asunto.

El aviso a que se refiere este precepto, se dará dentro del plazo de 24 horas siguientes al conocimiento del caso, a fin de que se autorice su intervención y la validez de las diligencias que se practiquen dentro del término que para actuar les señale el Ministerio Público (art. 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

La Policía Judicial para el Dis-

trito y Territorios Federales auxilia al Ministerio Público del Fuero Común en la jurisdicción mencionada. Su organización y funciones están contenidas en la Ley Orgánica y en las órdenes que mediante circulares dicta el Procurador de Justicia.

El 31 de diciembre de 1954 fue publicada, en el Diario Oficial, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, aún hoy vigente, la cual establece: “Al personal de la Policía Judicial” como miembro integrante del Ministerio Público y lo organiza, en el capítulo aparte, de este modo: Dirección, Departamento Administrativo, Departamento de Investigaciones de Emergencia, Guardia de agentes y Escuela Técnica de Policía; señala también los requisitos necesarios para pertenecer al cuerpo y otorga el carácter de auxiliares de la Policía Judicial a las policías preventivas, de tránsito y cualquier otra del Distrito y Territorios Federales.

De acuerdo con esta ley, la Policía Judicial está encargada de “investigar los hechos delictuosos de que tenga conocimiento, ya sea acatando instrucciones del Ministerio Público o bien mediante denuncias o querrelas que directamente se les presenten; buscar las pruebas de la existencia de los delitos, y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participen; citar y presentar personas para prácticas de diligencias; ejecutar órdenes de aprehensión y las de cateo cuando la autoridad judicial lo determine...” (Art. 37, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Ha de haber, para el servicio ge-

Entre los aztecas
los pochtecas
(comerciantes)
llevaban a cabo
algunas actividades
de carácter
policíaco, por
practicar el
comercio en
diferentes
comarcas, se les
facilitaba observar
la conducta de los
pueblos sojuzgados
y la vigilancia de
lugares y personas
que interesaban al
señorío mexica.

neral, una guardia permanente. En algunas ocasiones se han adscrito grupos de agentes a las Delegaciones de Policía con objeto de que, al tenerse noticia sobre la comisión de un delito, se presenten en el lugar de los hechos, para que bajo el mando y dirección del Ministerio Público, inicien las investigaciones pertinentes (CPPDTF, 1969: 345-346).

Dadas las distintas naturalezas de los casos en que ha de ejercerse la acción policíaca, el Estado, en ejercicio de su soberanía, ha conformado diferentes cuerpos policíacos, cuyas funciones particulares quedan definidas y anotadas por la actividad específica de cada uno de ellos. Se puede resumir diciendo que la actividad estatal en este ramo se circunscribe fundamentalmente a dos tipos de función, el preventivo y el persecutorio.

El primer tipo disuade con su presencia la comisión de los hechos delictuosos o adopta las medidas necesarias para evitar las infracciones a la ley. Está encomendada a diversos organismos policíacos, según el ámbito administrativo de que se trate.

El segundo tipo consiste en investigar y, como su nombre lo indica, perseguir los delitos, o sea, se actualiza al consumarse el ilícito penal, que conforma el presupuesto necesario para la práctica de esta función, llevada a cabo por la Policía Investigadora, la Policía Judicial Federal y la Policía Militar.

Desde el punto de vista administrativo, el Estado realiza la labor

preventiva mediante la Policía de este nombre para así velar por el orden y la seguridad pública.

En garantía del bienestar social, la prevención se contrae a vigilar, informar, ordenar, exigir y obligar; no sólo como medidas preventivas, sino también represivas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ art. 21).

Las policías constituyen órganos informativos que coadyuvan al mejor desenvolvimiento del Estado en sus tareas de inteligencia, sea respecto a la ubicación de una calle, o acerca del lugar y las autoridades a quienes puede acudir para presentar denuncias o quejas en caso de haber sido víctimas de hechos delictuosos.

Siempre que sea necesario y atendiendo al caso de que se trate, la policía debe emitir las órdenes pertinentes a los particulares a fin de prevenir así los delitos o colaborar con las autoridades para lograr la aplicación estricta de las leyes.

La función de exigir y obligar afecta al cumplimiento del orden jurídico, vigilando la vía pública, los comercios, las viviendas, los espectáculos públicos y en general todo centro de reunión.

He de señalar que la Constitución General de la República no prevé de manera expresa la existencia de la Policía Preventiva (CPEUM, 1996: art. 12).

El artículo 16, párrafo segundo, señala: “La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía...”; el artículo 21, entre otras cosas, ordena:

¹ En adelante, CPEUM para las referencias entre paréntesis.

“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía” (CPEUM, 1996).

Las policías se disciplinan de manera muy similar a la del Ejército Nacional, incluso sus mandos jerárquicos son sinónimos de los de las fuerzas armadas, al otorgar grados de capitán, teniente, sargento, comandante, etc.

2.3. Facultades de la policía conforme al artículo 21 constitucional.

Al discutirse el artículo 21 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1917, la comisión integrada por los diputados Francisco J. Mújica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y el Profesor Luis G. Monzón, hizo la consideración siguiente: “la Institución de la Policía Judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo, todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 16 (...) en consecuencia, es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público”.

Después de una serie de discusiones y de tomar en cuenta lo objetado al proyecto inicial del artículo 21, se estableció: “(...) La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél...”; en la asamblea en la que fue discutido ya con esta redacción, indicó Don José Natividad Macías que constituía un gran error el “hacer policía judicial al Ministerio Público, puesto que éste no es la policía judicial (...)”.

Al señalar la diferencia entre Policía Preventiva y Policía Judicial, dijo:

(...) La Policía Preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; éste no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público, o que los reglamentos de policía se cumplan debidamente en toda la circunscripción que corresponde.

Por tanto, la policía preventiva es enteramente distinta de la policía judicial; ésta la forman los auxiliares mediante los cuales el Ministerio Público ejerce sus funciones y el Ministerio Público es el representante del gobierno: ésta es la función que le corresponde.

El Ministerio Público contaría para ese efecto con el auxilio directo y eficaz de la Policía Judicial y con auxilio accidental de la policía común, porque puede ser que en muchos lugares la policía común haga las veces de la policía judicial.

Finalmente se aprobó el precepto con la redacción anotada; mas debo advertir que a mi juicio, la idea del Constituyente de 1917 consistía en separar la actividad de la Policía Judicial de la que desempeñaba la policía común, con objeto de que la primera, constituida como un cuerpo policiaco auxiliar del Ministerio Público, pusiera a disposición de éste los elementos necesarios para el cumplimiento de su misión en el proceso.

La Policía Judicial Federal auxilia al Ministerio Público de ese nivel en la investigación de los delitos de

Consecuencia de que los nombramientos recayeran en sujetos de origen español pertenecientes a clases privilegiadas, infinidad de abusos y latrocinios continuaron afectando a los indios; por tal motivo, el 9 de octubre de 1549 se expidió una real cédula que ordenaba se tomara en cuenta a éstos para alguna designación pública.

su competencia y cuya jurisdicción abarca toda la República (DPM, 1985: 17-21).

2.4. Funciones que en teoría y práctica deberán de tener los policías.

En materia de seguridad y tranquilidad pública, los policías deberán tomar medidas para conservar el orden en todo cuanto afecte a los ciudadanos en general y prevenir los accidentes, así como ejercer la vigilancia de vagos y malvivientes, centros de vicio, estaciones de ferrocarril, requisa de armas consideradas de uso prohibido, ayuda a los enfermos, auxilio a funcionarios y agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones, cuidado para que en lugares públicos donde se ejecuten obras que puedan causar accidentes, se coloquen señales visibles para prevenirlos.

También, evitar a los menores de edad la entrada a cervecerías, cantinas, en general a todo lugar que pueda servir de mal ejemplo; exigir, a los dueños de esos centros, la observancia de los reglamentos respectivos.

En lo referente a educación, ejercerán vigilancia sobre los menores de edad para que concurran a las escuelas, inhibiendo así la vagancia y la pérdida de tiempo; atenderán el cumplimiento de los reglamentos de tránsito respectivos, especialmente en lugares cercanos a los centros escolares.

Por lo que toca a la higiene y el ornato, vigilarán que todas las disposiciones concernientes a la limpia y aseo de los municipios se verifiquen puntualmente.

En el rubro de salubridad, prestarán auxilio a las autoridades sanitarias y ejercerán vigilancia de aquellos aspectos que de acuerdo con sus funciones ameriten su intervención (Colín Sánchez, 1964: 375-386).

2.5. Policía Preventiva

El Estado, como parte de sus funciones administrativas, prepara la garantía del bienestar social a través de la policía preventiva con el fin de velar por el orden, la moral y la seguridad pública.

Ahora bien, la función directa de la policía preventiva se circunscribe a vigilar, informar, ordenar, exigir y obligar no sólo con medidas preventivas, sino también represivas.

La vigilancia es verdaderamente una de sus tareas y responsabilidades de peso, dirigida justamente a prevenir actos ilícitos sin importar su magnitud, así como a prestar los primeros auxilios a los ciudadanos donde y cuando éstos requieran de su presencia y apoyo por alguna causa accidental, fortuita, natural o provocada. Sucede así precisamente en hechos de terrorismo, detenciones de delincuentes, siempre y cuanto se trate de flagrancia, delitos graves o casos urgentes. Como órgano preventivo de vigilancia y custodio del orden, el policía coadyuva en la actualidad al mejor desenvolvimiento de los ciudadanos en sus tareas (Martínez Garnelo, 1997: 232-233).

La prevención es, sin duda alguna, la función más importante de la policía. Es obvio que una buena labor de prevención de la delincuencia vuelve menos necesarias su persecución y represión. Por lo con-

trario, todo cuerpo policíaco que no cumpla con su función preventiva, se convierte él mismo en factor criminógeno. Si la policía falla en su labor preventiva por negligencia o incapacidad se convertirá en factor criminal del delito, al dejar de impedir los delitos que bien se pueden evitar. Se añade a esto que si la falla policíaca es por corrupción o complicidad con los delincuentes, la propia naturaleza de la seguridad pública se encontrará desfasada del desarrollo de la tranquilidad social (Martínez Garnelo, 1997: 234).

Es importante recomendar y procurar en las prácticas policiales una excelente preparación académica, una selección de aspirantes y un servicio civil de carrera, aunado a un salario decoroso, tal como lo establece el artículo 123 constitucional.

En México, la obra de prevención social realizada es pobre. Siempre se ha considerado a la policía como un arma que la sociedad debe utilizar, a veces con crueldad, en contra de los delincuentes.

La policía ha sido en nuestro país una policía de persecución. En la inmensa mayoría de los casos, interviene después de que el delito ha sido realizado para aprehender al delincuente y coadyuvar a su castigo; son raras las ocasiones cuando su intervención logra evitar el delito mismo. Y es que nuestra policía, pese al adelanto y la modernidad de las leyes, no responde al espíritu de las tendencias criminológicas, únicamente se organiza de acuerdo a los conceptos del propio Derecho Penal.

En nuestro país, dimana la estre-

cha interpretación para organizar a la policía, de los artículos 21 y 115 constitucionales. Éste, en su fracción III, faculta a los Municipios, de la policía y el tránsito; no menciona a la prevención como función de la misma policía preventiva; pero el artículo 21 constitucional sí establece la del Ministerio Público para perseguir los delitos.

Más todavía, por persecución de los delitos se ha entendido únicamente persecución de los delincuentes, ya que es el papel que desempeñan tanto el Ministerio Público, cuanto la Policía Judicial.

De esa forma, se ha olvidado de la necesidad de la prevención de los delitos. Las patologías delictivas en la sociedad avanzan vertiginosamente. Desde un punto de vista profiláctico sería más importante prevenir que lamentar, esto haría que las víctimas actuasen con oportunidad y previsión dentro de la génesis criminológica (Martínez Garnelo, 1997: 233).

Que la policía ejerza la función persecutoria de los delitos no extingue los mismos, además de que la función de aquélla no es únicamente coadyuvar tanto con el Agente del Ministerio Público, como con el Juez competente en turno; no: su objetivo en la sociedad es castigar también a quien delinque, entendiendo que el delito no tiene personificación posible, es un hecho social; por ejemplo: el robo, el homicidio, el fraude, el estupro, son designaciones de actos que la teoría y la ley han agrupado según ciertas características fundamentales, independientes de los agentes que los cometan. En consecuencia, perseguir delitos significa,

Aun proclamada la Independencia, persistió la organización indicada en las leyes españolas; mas como era necesario resolver algunos problemas urgentes, se dictaron disposiciones expresas relativas a alcoholes, vagancia, portar armas, etc.

ante todo, un conjunto de formas de obrar sobre las causas mismas que generan esos hechos sociales, para ser capaces de evitarlos. Secundariamente significa la persecución de los delincuentes mismos y no por cierto como una venganza de la sociedad, sino porque persecución y pena son, en cierto aspecto, modos de intimidación (al intimidar a nuevos posibles delincuentes, se coadyuva a evitar la comisión de actos delictuosos).

Las policías en México han sido clasificadas (desde el punto de vista de su identificación) como uniformadas y no uniformadas. Las primeras visten ropa de acuerdo a su reglamento o a ciertas disposiciones administrativas para ser reconocidas; las segundas visten ropas comunes a fin de no ser identificadas como policías. Por supuesto, el delincuente profesional identifica de inmediato a las uniformadas; pero son técnicas de prevención necesarias para que no se cometan los robos, los homicidios o los fraudes.

Por lo general, la policía no uniformada actúa cuando ya se ha cometido el delito; esto es así porque al ser la conocida como "Policía Judicial", sólo está facultada para investigar y aprehender a los delincuentes. Prácticamente no ejerce labores de vigilancia para evitar delitos.

Sería necesario que el Ministerio Público y la policía preventiva estuviesen en conexión directa con establecimientos de beneficencia y bolsas de trabajo; que dispusieran de ciertos establecimientos oficiales donde pudiese hallar ocupación constantemente cualquier desempleado que lo solicitara, a cambio de sustento,

mientras se le consigue ocupación en alguna otra parte (Mendieta y Núñez, 1939: 699-703).

Sería necesario, también, que el Ministerio Público fundara una oficina destinada especialmente a escuchar quejas para prevenir delitos; una oficina con cierta intervención amistosa, paternalista y en ocasiones, tan enérgica como fuese necesario para injerir en los conflictos personales y familiares que a menudo culminan en verdaderas tragedias.

Hoy día, si una persona amenaza a otra de muerte, ve prosperar en su contra una acusación sólo si hay testigos y pruebas suficientes de que lanzó la amenaza. El amenazado por lo general prefiere callarse o huir, antes que presentar una queja que tal vez únicamente sirva para aumentar el odio de su enemigo.

En los Estados de la República, la Policía Preventiva está a cargo de los ayuntamientos; cada municipio cuenta con un cuerpo bajo el mando de un jefe, un subjefe, comandantes y el personal que autorice el presupuesto de egresos.

En algunas capitales de entidades federativas, existen las fuerzas del Estado y las representaciones de la Dirección de Seguridad Pública o Inspecciones Generales de Policía, dependientes del Ejecutivo local. Sus funciones se extienden a todos los municipios. Están bajo cargo de grupos comisionados por la dirección antes mencionada y subordinados al Director de Seguridad Pública o Inspector General de Policía.

Este sistema no es el que, conforme a Derecho, debe prevalecer, porque la función de policía a la que

nos referimos, corresponde directamente a la autoridad municipal y no al gobernador, sin que con ello queramos significar que éste se halle impedido para adoptar o sugerir las medidas que en un caso determinado aconsejen las exigencias o necesidades del medio.

Los reglamentos por los que se organiza la policía son copias casi literales entre algunos estados ó del D. F. Aún en el caso de este último, se entiende que fue concebido para una ciudad con problemas distintos a los que afectan a cada entidad de la República.

El servicio de policía es deficiente por completo en los municipios; la penuria económica que sufren les impide sostener personal bastante y capacitado para satisfacer esas necesidades; el policía es improvisado, actúa por intuición propia o del Presidente Municipal; de tal manera que por desconocimiento de sus deberes y derechos, el abuso y el desvío de poder están a la orden del día.

La realidad social demuestra que gran parte de los municipios sólo cuentan con un reducido número de policías para prestar el servicio y que en muchos lugares, aún son los ciudadanos quienes colaboran con las autoridades al desempeño de las funciones policíacas.

Por otra parte, los municipios que tienen cierta posibilidad económica integran la policía con personas carentes de preparación y criterio a las cuales se les retribuyen salarios miserables. Sus propios dirigentes se encargan de malearlas. Los intereses creados y los compadrazgos se

sucedan incansablemente.

De lo anterior resulta que la coacción siga siendo un medio utilizado para obtener ingresos económicos que benefician casi en exclusiva las finanzas particulares de quien comanda la policía; los centros de vicio son protegidos por los propios guardianes del orden para su mejor funcionamiento; el encubrimiento de quienes infringen los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, es un recurso para lucrar indebidamente y que los causantes eludan cumplir sus obligaciones tributarias.

El ambiente social contribuye poderosamente a acentuar la inmoralidad, la mala fama pública de la policía; impulsa a los particulares al soborno y al cohecho, por lo que el respeto hacia aquélla es bien relativo.

Bibliografía

CPPDTF = Código de Procedimientos Penales del Distrito y Territorios Federales, 11a ed., Porrúa, México, 1969.

Colín Sánchez, Guillermo, "Auxiliares de los órganos de la justicia, (La policía)". En: *Revista Criminalia*, México, D. F., Año XXX, No. 6, 30 de junio de 1964.

-----, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 14a ed., Porrúa, México, 1993.

Constitución de 1857. Constituciones de los Estados, ed. facsimilar, PRI. Comisión Nacional Editora, México,

El ambiente social contribuye poderosamente a acentuar la inmoralidad, la mala fama pública de la policía; impulsa a los particulares al soborno y al cohecho, por lo que el respeto hacia aquélla es bien relativo.

1984.

CPEUM = *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 114a ed., Porrúa, México, 1996.

Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones, 3a ed., Porrúa: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, México, t. III, 1985.

DJM = *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a ed., UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, t. 4, 1989.

García Juárez, Aída Leticia, “Procuración de justicia en el sistema nacional de seguridad pública”, en: *Revista Iter Criminis*, México, D. F., No. 3, 1999.

Giorge, R. de, *Redes de la inclusión*, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas, México, 1997.

Ruiz Harrel, Luis, en: *suplemento del periódico Reforma*, Monterrey, N. L., 13 de octubre de 1996.

Ruiz Harrel, Luis, “La impunidad y la eficiencia policíaca”, en: *suplemento del periódico Reforma*, Monterrey, N. L., 22 de enero de 1998.

Ley de Amparo, Esfinge, México, 1993.

Martínez Garnelo, Jesús, *Policía nacional investigadora del delito*, Porrúa, México, 1997.

Mayer, J. P., *Trayectoria del pensamiento*

político, ALFA, México, 1941.

Mendieta y Núñez, Lucio, “Policía preventiva”, en: *Revista Criminalia*, México, D. F., Año V, No. 11, julio de 1939.

Sánchez Sandoval, Augusto, “Construcción particular de la realidad: de la premodernidad a la posmodernidad”, en: *Revista Iter Criminis*, México, D. F., No. 1, INACIPE, 1998.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, t. II, 1988.

