

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



LA FUERZA PÚBLICA DEL ESTADO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

NOÉ PÉREZ MORALES

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. MANUEL LUIS RABADE Y FERNÁNDEZ
CED. PROFESIONAL No. 2007796

m351388



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Noé Pérez Morales

FECHA: 8-12-05

FIRMA: 

Con cariño, admiración y respeto a mis padres
y hermanos, gracias por hacer de mí lo que soy.

A mi amada esposa, luz de mi esperanza, gracias
por todo tu apoyo y aliento para ser mejor día a día.

A mi padre que es policía.

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DE LA FUERZA PÚBLICA DEL ESTADO	
1.1 La Fuerza Pública del Estado en Grecia.	2
1.2 La Fuerza Pública del Estado en Roma.	6
1.3 La Fuerza Pública del Estado de la Antigua Tenochtitlan.	8
1.4 La Fuerza Pública del Estado en la Época Colonial.	14
1.5 La Fuerza Pública en Etapa de México Independiente.	20
1.6 Época Contemporánea.	30
1.7 Algunos puntos destacables referentes al desenvolvimiento histórico de la Fuerza Pública del Estado.	38
CAPÍTULO II LA FUERZA PÚBLICA DEL ESTADO DESDE LA ÓPTICA DE LA DOCTRINA ACTUAL	
2.1 Concepto y Definición.	42
2.2 Aplicación de la Seguridad Pública de los Estados y los Municipios.	51
2.3 Instituciones que Coadyuvan.	55
2.4 Factores que la Integran.	56
CAPÍTULO III MARCO DE LEGALIDAD OPERATIVA INSTITUCIONAL DE LAS CORPORACIONES QUE INTEGRAN LA FUERZA PÚBLICA DEL ESTADO	
3.1 Marco de Legalidad Operativa Federal.	59
3.2 Marco de Legalidad Operativa Estatal.	61
3.3 Marco de Legalidad Operativa Municipal.	93

Págs.

CAPÍTULO IV LA FUERZA PÚBLICA EN RELACIÓN AL PODER PÚBLICO-
COACTIVO DEL ESTADO

4.1 Concepto de Poder Público.	99
4.2 Situación Actual de la Fuerza Pública del Estado.	101
4.3. El Mando Disperso y Deficientemente Empleado.	109
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	124

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo trataremos de expresar lo que hemos encontrado con respecto a la Seguridad Pública en nuestro país, para lo cual nos permitimos advertir al lector, que tristemente hemos descubierto que en esta materia no existen tantas fuentes bibliográficas como se podría esperar, y también, que no existen muchos esfuerzos por llevar a cabo estudios de amplia magnitud como para que se pudieran elevar los niveles de eficiencia de nuestros cuerpos policíacos.

La anterior advertencia la consideramos ya que nos hemos valido de programas institucionales y gubernamentales para así desarrollar el grueso de este trabajo. Asimismo, trataremos de demostrar que gracias a la advertencia anterior, es por lo que podemos explicarnos el por qué del rumbo de nuestras corporaciones policíacas. Rumbo que en los últimos años ha sido errático, y que no ha cumplido con las expectativas ni cubierto las necesidades del desarrollo de nuestro país; y que, lejos de mantenerse en un estado de conservación, se ha visto con un significado de mayor costo para todos los mexicanos.

Son varios los puntos a tratarse en el presente documento, tales como: demostrar que uno de los errores principales del uso del poder público, es poner dicho poder en manos de quienes no tienen la capacidad ni la conciencia necesaria de lo que ésto significa.

A pesar de que los temas presentados llevan un amplio sentido social, trataremos de demostrar las consecuencias jurídicas que el mal uso del poder policíaco acarrea.

Comúnmente se piensa que la fuerza pública comprende o se integra por el Ejército, Armada, Fuerza Aérea Mexicana y corporaciones policiacas especializadas, lo cuál no es del todo cierto, ya que la fuerza pública del Estado comprende también a todos los entes por medio de los cuales el Estado se manifiesta para preservar la seguridad al interior del país, mismos que se puede definir en dos palabras, seguridad pública.

Los estudios doctrinarios que existen actualmente se formularon en las décadas de los 80's y principios de los 90's y los mismos no han resultado ser una base real para la evolución de la seguridad pública en México lo cual, como lo mencionamos anteriormente, nos servirá de punto de partida.

Pensamos sustentar, que las corporaciones policiacas de carácter municipal se encuentran mal distribuidas en el país, y asimismo que fueran los ayuntamientos los que, en la medida de su presupuesto, coadyuvarán con las gobernaturas de los Estados.

En cuanto a la Policía, se realiza una breve retrospectiva histórica de derecho comparado, además de presentar a la institución en el acontecer histórico mundial, mismo que se correlaciona con la propuesta en el capítulo que le secunda, en que se toca exclusivamente nuestro derecho patrio partiendo del derecho Azteca y pasando por la época de la colonia y la época moderna hasta nuestros días.

Para pasar en segundo lugar a enriquecer el presente trabajo con diversas corrientes doctrinales y legales que nos permiten, como fase subsecuente al contar ya con un entorno histórico legal y doctrinal, enmarcar en un concepto lo que se entiende por seguridad pública.

El análisis de estos dos elementos complementa el entorno histórico, legal y doctrinal, que nos permite llegar a proponer lo que en nuestra humilde opinión consideramos debe entenderse por seguridad pública y su diferenciación con poder público, referido especialmente al estado mexicano y analizando sus elementos.

Posteriormente, no podíamos dejar de lado nuestra opinión en el sentido de que las políticas en materia de prevención de delito, procuración de justicia y readaptación social no pueden tomarse en una forma aislada, pues el desacuerdo o sobre presión de alguna de ellas provocaría un desequilibrio en todo el círculo de la seguridad pública, demostrando que no se puede hablar de políticas aisladas, pues el sistema de seguridad pública debe contemplar a todos los entes gubernamentales y de la misma forma todo debe comprender un cambio, aún paulatino pero inmediato, pues de ello depende el avance real en materia de seguridad pública.

Por otro lado, mencionamos en temas posteriores a éste el estatus jurídico que guardan las corporaciones: Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbana y Cuerpo de Guardias de Seguridad Bancaria e Industrial; mencionando que dichas corporaciones son consideradas como auxiliares de la Seguridad Pública, exponiendo, que al permitir que éstos se rijan por sus propios ordenamientos se provoca que no exista la uniformidad en los criterios de funcionamiento, así como de control e ingreso, y así mismo no los deja en una situación definida, ya que si bien es cierto que son contemplados por la Ley, también lo es que no se establece una situación jurídica definida para estos cuerpos auxiliares de la seguridad pública.

Continuando en ese orden de ideas abordaremos el tema de uno de los grandes mitos que existen en el argot policiaco; la mal llamada "Carrera Policial" ya que se debería de entender por Carrera Policial una Preparación Técnico Científica,

debidamente sistematizada y organizada de tal forma que pudiese tener un reconocimiento con validez oficial, abordando de raíz la problemática inherente a dicho caso, y proponiendo soluciones en el sentido de que ésto sea abordado directamente por el estado.

Abordamos temas referentes a la mala distribución de elementos a lo largo del país, la mala distribución de recursos partiendo del producto interno bruto, mencionando que existe una enorme disparidad y una desproporción muy marcada en cuanto a la distribución y cobertura de elementos dedicados a la seguridad pública en todo el país, lo anterior aunado a la falta de políticas claras y la falta de unificación de criterios arroja un desequilibrio en los resultados y por consecuencia, no se cuenta con un avance sistemático y coherente en materia de seguridad pública, la inversión en seguridad pública en porcentajes del producto interno bruto en México ha sido también deficiente, y junto a este problema las cantidades financieras que apoyan el trabajo policial son precarias. Tampoco existen criterios específicos para decidir cuánto, dónde, cómo, en qué y para qué invertir o no el presupuesto asignado al rubro. Esta situación adquiere una relevancia muy significativa en el caso de las policías preventivas, tanto estatales como municipales de la República.

Un problema más que infiere directamente en nuestras corporaciones policíacas, es el que el desempeño de sus funciones implica un alto riesgo en el cumplimiento de sus obligaciones, ya que para el desempeño de las mismas deben actuar para prevenir y en varios casos, enfrentar situaciones de peligro provocadas por delincuentes mejor equipados y pertrechados que ellos. En lo que se refiere a las percepciones salariales de los policías, se carece de una política que permita calcular con criterios adecuados tales percepciones. Lo anterior pone de manifiesto desequilibrios, ineficiencias e inconsistencias que son el resultado de la falta de

políticas claras, sistemáticas y coherentes, así como la ausencia de un sistema de planeación que facilite la administración y operación de los servicios policiales del país.

Así pues, es ambicioso el desarrollo del presente trabajo dada la finalidad de abordar tan compleja problemática, que como ya lo mencionamos, depende en alto grado de problemáticas de índole social, y de idiosincrasia de nuestro pueblo, ya que los problemas antes mencionados son una de las fuentes principales para propiciar la corrupción en nuestro país. Si consideramos que el nivel promedio de cultura en nuestras corporaciones policíacas es el de primaria terminada, añadiéndole a éste, el origen social del personal policiaco, el cual es de las capas sociales menos escolarizadas y de escasos recursos económicos.

Tratando de ser objetivos en el trato de esta problemática, iniciaremos el desarrollo del presente trabajo, no sin antes agradecer al lector la atención prestada al mismo.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DE
LA FUERZA PÚBLICA DEL ESTADO

1.1 La Fuerza Pública del Estado en Grecia.

Los griegos fundaron colonias y factorías en puntos del mediterráneo muy alejados de su lugar de origen, pese a que en un inicio era una población poco numerosa.

La expansión de los griegos a lo largo y ancho del mediterráneo tenía el objetivo de cubrir un exceso de población que poco a poco fue acosando a la Grecia continental y a las islas del Egeo. Se trataba de unas tierras pobres, con escasas y reducidas llanuras, que impedían a sus pobladores naturales el desarrollo de una agricultura y una ganadería que fuera más allá de la mera subsistencia.

Las colonias griegas no sólo permitieron solventar este problema del excedente de población, sino que hicieron que también con el tiempo esta misma población creciera en las costas griegas, como consecuencia de los enormes graneros que habían pasado a constituir las tierras de Sicilia, el sur de Italia (la Magna Grecia), Egipto y las costas del mar Negro. De esta manera fue posible que la herencia cultural de los griegos sobrepasara los límites que su reducido poder político aprecia señalar.

La vida política griega nunca fue fácil por causa del notable individualismo de sus habitantes.

“Cada hombre libre tenía derecho de voto junto con el de asistir en persona a las asambleas de gobierno, derecho al que más renunciaban. Para que todos los hombres libres se representaran a sí mismos en el gobierno, asistían a los debates

públicos, votaban sobre cada caso concreto, y eran personalmente responsables del cumplimiento de las leyes.”¹

Sólo los hombres libres podían combatir en defensa de su ciudad, y por ello todos eran políticos ciudadanos y soldados. De manera paulatina, dos ciudades-estado vinieron a ejercer el caudillaje: Atenas y Esparta. Ambas representaban ideas opuestas, pues mientras Atenas era un poder marítimo abierto a la influencia foránea, y dada a las grandes empresas, Esparta era una potencia terrestre encerrada en su tradición, que sé regio como un estado militar en el que reinaba la más feroz disciplina varonil. En la antigua Grecia se admiraba a Esparta que era famosa por su invencible infantería, y bajo estos supuestos, era inevitable un enfrentamiento que de manera permanente habría de debilitar a ambos poderes.

La ciudad de Esparta se formó hacia el siglo X a.C. sobre una ciudad anterior llamada Lacedemon. En el siglo VIII a.C., sus instituciones y leyes se reunieron en la llamada constitución de Licurgo. Los espartanos se dividían en tres clases sociales: Espartanos o ciudadanos, Periceos e Ilotas.

Los primeros vivían militarmente alejados de la familia y a costa del estado. Los Periceos e Ilotas eran ciudadanos libres pero no tenían derechos políticos, habitaban alrededor de Esparta y se dedicaban al comercio y a la agricultura. El estado era dirigido por dos monarcas descendientes de las familias de euripóntidas y de los agiadas, estos reyes tenían poderes militares, judiciales y religiosos y eran aconsejados por la gerusia o consejo de treinta ancianos.

¹. Eduardo Jiménez Poyo, et.al. , Historia universal, p. 47.

“En cuanto a la ciudad de Atenas, el primer gobierno que tuvo fue la monarquía y posteriormente, mediante un proceso político natural paso a la oligarquía y después un periodo de dictadura que le dio a Atenas un lapso de paz y prosperidad; especialmente en el proceso marítimo. Posteriormente le vinieron las guerras médicas en donde se enfrentaron las civilizaciones de Europa y Asia, estas guerras hicieron posible la liga de Delos que reunió la flota marítima de la mayoría de las ciudades griegas en una especie de armada supranacional, destacándose por entonces la época de percíbes que fue la de mayor esplendor, cuando estallaron las guerras del Peloponeso, los hombres libres que no eran ciudadanos vivían en Atenas y en el puerto de Pireo”.²

Los hombres libres llamados metecos y los ciudadanos debían prestar servicio militar; los primeros formaban la infantería y los segundos la caballería, así como los mandos de la armada.

Existen en la historia de Grecia dos grandes batallas que marcaron la historia de dicho pueblo: La batalla de Maratón y La Guerra del Peloponeso; la primera de ellas consistió en la lucha que sostuvieron los griegos contra el Imperio Persa. Lo destacable de esta guerra no sólo fue la unión de ambas ciudades sino que se da dentro de ésta la estrategia militar, misma que corrió a cargo de Milciades, que conocía bien la táctica de guerra persa. En dicha batalla los griegos que contaban con un ejército de diez mil atenienses contra veinticinco mil hombres de persa, pero tras una buena estrategia los griegos dirigidos por Milciades lograron vencer al enemigo, siguiendo a este triunfo una difícil tregua de diez años. Posteriormente, Esparta convoca a reunión a todas las ciudades y queda al frente del mando por tierra y mar, de lo cual, sufren un nuevo ataque de los persas que destruye la ciudad de Atenas, y

². José Manuel Lozano Fuentes, Historia de la cultura, p. 23.

con grandísimos esfuerzos logran derrotar al enemigo, que persuadido por el poderío y valor que representaban los griegos, abandonan la ciudad, por lo que las ciudades Griegas, quedan en un débil estado.

Poco tiempo después de la Batalla de Maratón, se vivió un ambiente de tensión entre Atenas y Esparta, que habría de terminar en un enfrentamiento por la conservación del poder; y así en el año de 431 a.C. da inicio la contienda. Las cosas empezaron a ir mal para Atenas al extenderse una plaga por la ciudad y para colmo de Males, Pericles murió poco tiempo después de iniciada la contienda, al tiempo que surge en Esparta un gran caudillo, Brasidas, que ganó a muchos aliados atenienses, de lo cual y tras una tregua de seis años, finalmente Esparta conquistó la capital enemiga; ambas ciudades quedaron extenuadas de la larga lucha y el poder habría de pasar a otras manos.

El agotamiento de Atenas y Esparta en la guerra civil les apartó del caudillaje de los pueblos griegos. Durante un breve periodo de tiempo, Tebas adquirió la supremacía, basada en un nuevo tipo de formación militar "la falange". Cuando era joven Filio de Macedonia sirvió en los ejércitos Tebanos de los que aprendió la nueva táctica y al volver a su país organizó un aguerrido ejercito profesional que unificó a toda Grecia por la fuerza, en este clima tan propicio, Filippo educó a su hijo Alejandro, mismo que tras una brillante carrera dentro del ejercito, en el año de 336 a.C. asumiría el poder de toda Grecia al frente de un excelente ejercito de guerreros profesionales. En los tres años siguientes, habría de conquistar todo a su paso, y de igual forma atacaría Persa, la que habría de sucumbir a su llegada.

Alejandro El Magnífico murió a los treinta y tres años de edad en Babilonia; no dejó herederos que continuaran su obra y el imperio fue preso de fracciones rivales del ejército que acabaron por dividirse en los reinos de Siria y Egipto.

1.2 La Fuerza Pública del Estado en Roma.

Muy extenso y variado es el desenvolvimiento histórico de la fuerza pública del estado en la antigua Roma, y de igual forma lo es por la disputa del poder, desde los inicios de la misma, ya que como es sabido, y constantemente mencionado por los historiadores, la antigua Roma se fundó, a partir de que un grupo de aventureros se unieron bajo la dirección de dos hermanos, Rómulo y Remo, que como ya se mencionó, iniciaron éstos la disputa por el poder y la titularidad de la ciudad que proponía miles de sueños, disputa que terminó con un fratricidio.

Después de tan penoso suceso, Rómulo llega a ser el primer monarca de Roma, y atrayendo ciudadanos mediante su derecho de asilo y a las mujeres mediante el raptó de las sabinas, se da entrada a la primera de las etapas de la monarquía romana. En esta etapa el tercero de los reyes "Tulio Hostilio", un enérgico militar, crea las normas de guerra; momento en el cuál se podría considerar oficialmente dados los primeros pasos a construir el basto ejército Romano, pues es Servio Tulio del que por primera vez se habla de la organización y agrupación de la ciudadanía por Centurias para fines cívicos y militares según una tradición novedosa y sin precedentes.

"Desde el punto de vista de la prestación del servicio militar, además de ciento setenta Centurias mencionadas precedentemente, se forman otras veintitrés. dieciocho Centurias de jinetes (equites), reclutadas entre los patricios (seis) y las

familias más acaudaladas de la ciudad (las restantes doce) las otras cinco fueron compuestas con los habitantes cuya fortuna era inferior a 11.000 ases y que debían de seguir al ejército en carácter de cuerpos auxiliares.”³

En consecuencia, las fuerzas militares romanas estaban compuestas de la siguiente forma:

- a). - Dieciocho Centurias de Jinetes.
- b).- Ciento setenta Centurias de infantes (pedites) correspondientes a ciento setenta Centurias en que se dividieron cinco tribus o clases
- c).- Cinco Centurias de auxiliares y fuerza de reserva.

En síntesis, la reforma de Servio Tulio aseguró la formación del ejército, aumentando su número.⁴

No obstante, que Tulio Hostilio fue el segundo rey Etrusco, es Tarquino el Soberbio el que provoca el descontento para que aparezca la República, y es en el año de 510 a.C. cuando el poderío etrusco se encuentra en decadencia y los romanos aprovechan para expulsar a Tarquino el Soberbio y narra la historia, que es el acontecimiento que da como resultado el nacimiento de la República.

“La antigua Roma se podía considerar como una confederación de gentes, y cada gens, a su vez como una confederación de domus, es decir, de familias. La inmadurez de la organización estatal daba a la familia en sustitución del estado una importancia que en periodos posteriores no pudo ya reclamar.”⁵

³. Mario N. Oderigo, Sinopsis de Derecho, p. 40.

⁴. Ibid., p. 41.

⁵. Guillermo Floris Margadant, El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea, p. 22.

Uno de los errores principales del uso del poder público, es poner precisamente ese poder en manos de quienes no tienen la capacidad, ni la conciencia necesaria de lo que éste significa, y esto fue lo que pasó precisamente en dicha época.

“En cada domus encontramos un paterfamilias, monarca doméstico que ejerce un vasto poder sobre sus hijos, esposa, nietos, nueras, esclavos y clientes. Dicho poder incluía el *jus vitae necisque* (derecho sobre la vida y la muerte) sobre hijos y nietos y no disminuyó por la influencia del estado, la cual se detenía en la puerta de la domus.”⁶

La independencia de las familias no sólo abarcaba los supuestos de los que se hablaban anteriormente pues éstos al parecer, eran en teoría buenos, pues facilitaba el destino común de la monarquía, abarcaba otros como los que en su mismo libro el doctor Margadant señala, “tales como que podían, por su cuenta declarar la guerra a los enemigos de Roma, se gobernaban por su propia organización y posiblemente sus propias normas de derecho privado, etc.”⁷

Así pues como elementos de la antigua roma, encontramos a: La domus, la gens, los comicios por curia y por Centurias, el senado, el sacerdocio, y por último el Rey. A lado de las familias patricias vivían los plebeyos.

1.3 La Fuerza Pública del Estado de la Antigua Tenochtitlan.

En los primeros tiempos, la raza Nahona aparece en el norte de nuestro territorio, extendiéndose por Sonora y Sinaloa hasta Chihuahua y Zacatecas. El centro lo

⁶ .Ibid., p.22.

⁷ .Ibid., p.23.

ocupaban la raza Otomí. Y por el sur; de Chiapas a Yucatán, por la América Central y por las islas del golfo se extendía la raza Maya - Quiche.

“Bajo estos auspicios se fundaron las tres civilizaciones. La más primitiva, la Otomí del centro, ni siquiera puede llamarse propiamente civilización: no tenía ciudades ni ganados y desconocían la agricultura; andaban desnudos y vivían de los frutos naturales y de la caza. La segunda raza, osea la Nahona se estableció ya con la civilización que traía, y escogió de preferencia el lado del pacífico, más propio para la agricultura. Debió ser una civilización lacustre. La tercera raza del sur, la Maya, nos es conocida ya con influencias extrañas, posible herencia de otra cultura”.⁸

La raza Nahona, si se considera la fecha del último sol, corresponde al año de 249 a.C., resultando de antigüedad de la raza Nahona 3877 años a.C.

“La raza Nahona habitaba en unas casas construidas de barro, de las cuales se sabe que estaban organizadas por tribus, que se encontraban asociadas para la común defensa; lo que indica que eran un pueblo meramente defensivo. Los adiestramientos de los guerreros se aprendían del uso del arco y la macana, y dentro de las armas más comunes utilizaban el arco y la flecha con punta de pedernal o hueso, envenenada con el zumo de una hierba muy ponzoñosa, también utilizaban una macana con una correa que se sujetaba a la muñeca, así como un chimali o escudo de cuero de caimán o cocodrilo”.⁹

⁸ . Alfredo Chavero, Resumen Integral de México a través de los siglos. Tomo I, p. 25.

⁹ . *Ibid*, p.48.

“El pueblo Nahona era un a raza no bélica, de hecho, dado sus construcciones fortificadas, demostraban ser mas bien un pueblo que hacia la guerra defensiva, que conocieron la batalla campal y la marcha militar. La formación en batalla consistía en desplegarse en media luna para avanzar por el frente y los flancos a fin de coger en medio al enemigo”.¹⁰

Por otra parte, la región de la península Maya del lado del río Usumacinta se encuentra la región de los indios Quichés, mismos que por su parte crearon un sistema de guerra, que según la leyenda se crearon trece hombres y catorce mujeres; tuvieron hijos y así se formo la casta de guerra “Chay-Abah”.

“Los Olmecas como armas usaban el arco y la flecha, que principalmente estaban hechas de puntas de obsidiana afilada, de las cuales se observan grandes depósitos de armas, de lo cual deviene en conocimiento que existían fabricas o talleres de armas en la región. El arma más clásica de la región del sur, fue la lanza y debió de ser arma de los jefes y de los reyes, ya que Coboxh dio una a los españoles cuando le dijeron que se sometiera, ya que había llegado el tiempo señalado en las profecías, a lo que este les contesto, ¿ Y que importa que el tiempo se haya cumplido si no se le ha gastado a mi lanza de pedernal esta delgada punta?. Igualmente usaron como armas el hacha de Piedra pulida o de cobre y la porra de madera. Los guerreros del norte se embijan para salir a la guerra, y, generalmente usan el color rojo y el peculiar uso de una bandera. Existía una característica especial en esta raza y era la de que preferían morir en el mismo campo de batalla a ser presas de captura, pues se estilizaba el hacer sufrir a los rehenes”.¹¹

¹⁰. Ibid, p.49.

¹¹. Ibid, p. 59.

Los Aztecas, tiempo después, se establecieron en una isleta en el lago y se fundó la ciudad del nombre de su Dios Mexi, se llamó México y del nombre de Tenóch se llamó Tenochtitlan fundada en el año de 1318, en la que el emperador, que recibía el nombre de "Tlatoani", era el jefe máximo religioso, así como de la administración de justicia y del ejército, no existiendo límites legales a su voluntad.

Con respecto a lo mencionado anteriormente, veremos más adelante que el poder del ejército y la fuerza pública se encontraba reducido a la potestad del "Tlatoani", el cual detentaba todo el poder.

Desde el principio esta ciudad se organizó en cuatro calpullis (Atzacolco, Zumpango, Teyapan y Moyotitlan), a los cuales se les unió un quinto (Tlatelolco), los cuales se encontraban conformados por grupos de familias unidas por parentesco, los cuales a su vez se encontraban conformados por chinanpallis, los cuales eran unos caseríos que ocupaban las familias, siendo el Calpulli la organización básica de los aztecas, y gobernados quizá por el sacerdote del templo respectivo, así como los "Teutlis", que eran los jueces de cada calpulli y que despachaban en los "Teucalli". Había además, cierto número de guerreros y personas principales que constituían la nobleza. La junta de éstos y de los sacerdotes era la que elegía a los emperadores.

Varias fueron las batallas que este pueblo sufrió, al principio para no caer en el dominio de otros pueblos como los chichimecas, y posteriormente para acrecentar su imperio, de lo cual se crearon diversas instituciones de guerreros y jerarquías lo que culminó con la formación de una triple alianza entre los reyes de México, Texcoco y Tlacopan.

“En cuanto a la clase guerrera, desde la educación de los mancebos a ella destinados hasta la designación ascendente de la jerarquía yaoyizque, tenemos un extenso y preciso tratado jeroglífico en el Códice Mendocino. No se han deslindado bien las diferencias entre el Calmecac y el Telpuchcalli. El Calmecac era uno solo y estaba en el templo mayor; se enseñaban en él las ciencias y se daba como accesoria la instrucción militar. Su objetivo principal era formar ministros de los dioses y educar a los hijos de los yaoyizque que ocupaban los primeros puestos en el ejército; y de entre estos mancebos se designaban los que habrían de desempeñar los grandes cargos, lo cual producía la existencia de una casta dentro de la clase guerrera. El Tepuchcalli, por el contrario, estaba abierto para todos los hijos de los yaoyizque y tenía por objeto principal la instrucción en las cosas de la guerra, aunque también se hacían ejercicios religiosos”.¹²

La instrucción militar consistía primero, en enseñar a los mancebos el uso de las armas, esgrimiéndolas contra un poste y después saliendo de caza a los montes. A cierta edad acompañaban a la guerra a los yaoyizque para irse adiestrando en los peligros y los combates.

“Al estudiar la organización del ejército mexica comenzaremos por la formación de lo que podríamos llamar un cuerpo o escuadrón. Cada calpulli menor daba un escuadrón de 200 a 400 hombres, pues sólo un diez por ciento de sus habitantes pertenecía al ejército. Su número debe aumentarse con los yaoyizque de Azcapotzalco, Coyoacán y Xochimilco, se pueden agregar un aproximado de 6,000 hombres de infantería organizada, más los flecheros y personal de infantería, pero en todo caso el ejército mexica no ascendía de la cantidad de 8,000 hombres, que junto con el del señorío de Texcoco que era una proporción igual, más el de Tlacopan que

¹². Ibid, p. 253.

no sería de más de 2000. De tal modo que el ejército de la confederación de Anáhuac ascendía a un aproximado de 16,000 guerreros, y se tiene el dato de que cuando llevaron la guerra al Michoacán, con los pueblos aliados se llegó al número de 20,000 hombres.”¹³

Existen varios criterios con las funciones de policía, que a lo largo de la historia diversos entes o personas desempeñaron, y el policía azteca no es la excepción, ya que esta figura no es privativa de esta época, ya que el policía con funciones similares a existido en todos los tiempos.

En el Imperio Azteca la policía contribuía y proporcionaba la seguridad y el pacífico desenvolvimiento de los diferentes grupos sociales, e intervenía en sus diferentes actividades, tales como el comercio (mercados) y la vigilancia de lugares y personas que interesaban al imperio.

La policía contaba con una gran organización para la vigilancia en templos, islotes, chinampas, escuelas, mercados, tribunales de justicia e inclusive destinaban escoltas para acompañar a los recaudadores de impuestos y tributos.

Jesús Martínez Garnelo en su libro “Policía Nacional Investigadora del Delito”, afirma que existían dos tipos de policías: los *Comptecpampiquex*, quienes cuidaban el orden y vigilancia a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales, previendo de este modo la comisión de hechos delictuosos; y existían también los llamados “*topilli*”, los cuales llevaban a cabo una función persecutoria, ya que aprendían a los delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad

¹³. Ibid, p. 266.

respectiva, sin olvidar que detrás de los jueces existían estos mismos topillis que se encargaban de hacer cumplir las sentencias.¹⁴

Cabe señalar que el Derecho Penal Azteca era eminentemente sangriento, ya que las penas máximas eran la muerte, la lapidación, la orca, etc., lo cual nos lleva a pensar, que si bien es cierto se contaba con una gran organización policiaco judicial, también es cierto que la delincuencia se mantenía en niveles bajos, ya que la sociedad había alcanzado un alto desarrollo.

1.4 La Fuerza Pública del Estado en la Época Colonial.

Es por toda la historia de México sabido que el 90% de las instituciones del Derecho Azteca, fueron exterminadas con la conquista de la corona española a América, por lo cual la mayor parte de lo que se explicó en el punto anterior sufrió una reestructuración, aunque algunos puntos fueron tomados en cuenta para la creación de las disposiciones españolas.

Quizás las más antiguas disposiciones sobre policía que se conocieron en la Nueva España son las que aparecen en la recopilación de Leyes de Indias, en las cuales el Rey Carlos I (1553), recomienda a los gobernadores y justicias "... reconozcan con particular atención el orden y formas de vivir de los indios, policía y disposición en los mantenimientos... y guarden sus buenos usos y costumbres en lo que no fueren contrarios a nuestra sagrada religión...", así mismo, cabe citar la Ley X, Título XV, Libro II, de 27 de Octubre de 1535, en la cual dice: "los presidentes (de la audiencia) ordenen lo que más convenga a la

¹⁴. Jesús Martínez Garnelo, Policia Nacional Investigadora del Delito, p. 25.

buena gobernación y policía de las ciudades y poblaciones de sus distritos". Estas son las disposiciones más antiguas que hablan de policía.¹⁵

Así también las ordenanzas de Cortes de 1525, establecían que habría en los ayuntamientos un ejecutor encargado de vigilar los pesos y medidas, policía y orden en los mercados y abasto, es decir, el buen estado material de los ciudadanos en esos lugares.

En 1585, el Virrey Don Pedro Moya de Contreras, ordenaba "... de no estar limpias las calles y las acequias de esta ciudad de México, se podrían seguir enfermedades... y a la policía y ornato de la ciudad y vecinos de ella conviene ponerle remedio... mediante esas disposiciones mandaba limpiar la parte de calle que correspondía a la casa de cada cual, sancionando con cuatro pesos de oro común, a los ciudadanos, y si era negro o negra, indio o india le eran dados treinta azotes amarrados al palo de la orca que estaba en la plaza mayor...".¹⁵

Existía, de igual forma, otro funcionario con atribuciones en materia de policía, y cuya actividad se puede considerar un antecedente directo de poder de policía de seguridad; era "El alcalde de la alameda, encargado de cuidarla y conservarla, estando facultado para detener a cuanto vagabundo y facineroso se opusiera a su mandato".¹⁶

Ya a partir de aquellos entonces se le empezaba a considerar que a la policía debía sumársele materias administrativas que se consideraban como policiacas, y que

¹⁵. Archivo de la Nación, Ramo de ordenanzas. T.I., p. 91.

¹⁶. *Ibíd.*, p. 10.

consistían principalmente en aseó, mejora y embellecimiento de lugares públicos, así como prevenir algunos daños en lugares públicos. Además se habla de un cuerpo de Vigilantes de policía, llamados “guardas de pito”, que vigilaban principalmente en la noche, y cuyo sostenimiento estaba a cargo de los vecinos; podríamos decir que eran similares a los serenos, y según el archivo de la nación éstos se llamaron “guarda faroles”.¹⁷

Cabe señalar que en estos guardias, en muchas ocasiones, se pretende ver lo que más adelante será la policía judicial, pues además de vigilar, debían aprehender a cuanto delincuente encontrasen.¹⁸

En nuestra opinión la formación de cuerpos policiacos en la colonia, obedeció principalmente a que los españoles al establecerse en nuestro territorio y al iniciar la organización de las ciudades, debían resguardarse a sí mismos, velando por su seguridad más que por la de la ciudad, y al adoptar políticas un tanto temerarias hacía los indígenas, lógico era que ellos mismos esperarán una rebelión, la cual no se dio en esa época, y que trajo como consecuencia una buena organización de las ciudades, a costa del sometimiento de los indios.

Jorge Nacif afirma que en la junta de cabildo del ayuntamiento de la ciudad de México se creó una junta de policía, que se encargó de manejar el ramo correspondiente, y contaba con aprobación de personas con diferentes oficios, esta misma junta aprobaba las funciones de los celadores, guarda faroles, vigilantes, guardias o inspectores, etc., vigilaban que las construcciones no provocaran desordenes en la formación de la ciudad, y que no se cometieran abusos en los

¹⁷. Archivo de la Nación, Ramo de reales cédulas, T. XV., No. 56 y 57, p. 158-161.

¹⁸. Ignacio Rea Chacón, La policía, su evolución institucional y conceptual, p. 23.

mercados, siempre dando intervención a la junta en sesión de cabildo, para que se tomaran las oportunas consideraciones a los asuntos.¹⁹

Dado que la junta de policía del cabildo sufrió de muchas irregularidades, aunándosele que no eran buenos legisladores y que muchas de las decisiones se tomaban bajo intereses particulares, el 13 de Diciembre de 1527, el Rey de España acordó que se creara un órgano superior de gobierno y justicia denominado "Real Audiencia". La cual tenía facultades de gobierno y de justicia, y como jurisdicción hasta cinco leguas en torno a la ciudad de México, y así el Ayuntamiento al tener que rendirle cuentas a este órgano tuvo que ser más estricto en la forma de llevar la policía.²⁰

Como lo menciona Martínez Garnelo "paulatinamente la actividad policial se fue especializando, lo cual trajo como consecuencia que el 12 de julio de 1530 se crearan los títulos de alguaciles de indios y alguaciles de doctrinas. Es decir, una parte de los hombres pasaban en forma directa al servicio de la iglesia para perseguir a los indios obstinados que se resistían en adoptar la fe cristiana".²¹ Al respecto pensamos que surgió aparte de un policía del orden, un policía del pensamiento, es decir, que los alguaciles de doctrinas se abocarían a perseguir a los indios que no adoptaran la religión cristiana y coadyuvar con la iglesia para estos fines.

El desarrollo de la Ciudad de México se llevó a cabo en un ambiente cada vez más difícil, ya que existía mucha corrupción entre los funcionarios, creció demográficamente la Ciudad, la iglesia acogía a los delincuentes dándoles asilo y a

¹⁹. Jorge Nacif Mina, La policía en la historia de la Ciudad de México, (1524-1928), p. 11.

²⁰. Codificación de las disposiciones administrativas cuya aplicación corresponde al D.D.F. Tomo I, Año 1943., p. 23-25.

²¹. Jesús Martínez Garnelo, Op cit., p. 50.

todo esto se aunaba que no se tenía una forma de capacitar al cuerpo policiaco existente en aquel entonces. Los alguaciles comenzaron a perder credibilidad junto con la junta de cabildo del ayuntamiento de la Ciudad de México, por ello el 22 de mayo de 1722 se creo un nuevo cuerpo al que se llamo "la acordada", la cual tenía una cárcel propia y tenía potestad amplia para frenar y castigar todo tipo de excesos que se cometieran en lugares despoblados y en parajes públicos, contaban con un alcalde que conocía todos los asuntos relacionados con la persecución y castigo de los bandoleros, constaba con más de 2000 hombres que operaban dentro y fuera de la ciudad, pero existieron muchos inconvenientes para el desempeño de las funciones de éstos, por que al tener facultades propias ponían en mayor desorden el aspecto de las calles y sitios públicos, ya que sus sistemas fueron verdaderamente crueles, debido a que dejaban muertos o heridos en la vía pública. Los mismos dejaron de funcionar hasta que en 1780 el arzobispado de México propuso que se crearan los alcaldes de barrio encargados de vigilar y levantar registros de vagos y delincuentes.²²

El 4 de diciembre de 1786 se publica la ordenanza de intendentes, que como es sabido introdujo grandes cambios en la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Divide geográfica y políticamente el territorio en intendencias, al frente de intendentes con actividad dividida en cuatro ramos, a saber justicia, militar, hacienda y policía. Aquí, la potestad de la policía aunque con mayores límites es ejercido ahora por estos intendentes.²³ Estos intendentes tuvieron amplios atributos en materia de guerra, justicia y policía. Reorganizaron la estructura policiaca para combatir con mayor severidad la criminalidad, persiguieron la vagancia y también adquirieron la responsabilidad de cobrar deudas fiscales.

²² Ibid, p. 57-60.

²³ Archivo de la Nación, Ramo de ordenanzas, Tomo IX, p. 492.

Alejandro Íñigo en su obra *Bitácora de un policía*, sostiene que para ese entonces ocurrieron dos acontecimientos importantes, el surgimiento de un nuevo tipo de policía, el privado, los cuales eran contratados por señores acaudalados para protegerlos y escoltarlos. Estos guardias personales iban armados con espada, y el pueblo comenzó a identificarlos como corchetes (hoy guardaespaldas), y el segundo acontecimiento es que durante el gobierno del Virrey Manuel Antonio de Flores se inicio la vigilancia policial que habría de convertirse en la policía preventiva de los tiempos modernos.²⁴

En el año de 1790, el Teniente Coronel Diego García Conde comienza a dirigir al grupo de guardianes que se conoció como serenos; cuerpo policial integrado por un guarda mayor, un teniente y doce guarda faroles, los cuales estaban equipados con un chuzo, un silbato, una linterna, una escalera, alcuza y paños. En ese mismo año, el 15 de Abril, surge un bando que decreta que se castigaría con 200 azotes y cinco años de prisión en San Juan de Ulúa, al que agrediera o atacara a alguno de los policías.²⁵

Martínez Garnelo señala así mismo que para el año de 1811 se formó un reglamento de policía en el cual se planteó el nombramiento de un superintendente de policía y de tranquilidad pública, cuyas funciones serían desempeñadas sin remuneración alguna, y de igual forma se planteó la de diputado de policía, teniendo en total la organización de 16 tenientes distribuidos en los 32 barrios de la capital que tampoco tendrían sueldo.²⁶ Pero dado el conflicto armado que surgió en México este grupo, con el fin de cuidar cualquier movimiento extraño, así como el controlar la entrada y salida de los individuos, fueron controlados por el ayuntamiento de la Ciudad de México, y así mismo debió de desaparecer. La mayor parte de la

²⁴. Alejandro Íñigo, *Bitácora de un Policía(1500-1982)*, p. 58 y 59.

²⁵. Jesús Martínez Garnelo, *Op cit*, p. 62.

²⁶. *Ibid.*, p.65.

legislación vigente a ese entonces se respetó en el momento para iniciar la organización de el México independiente, que como veremos más adelante no fue la excepción a la problemática de la época colonial.

1.5 La Fuerza Pública en Etapa de México Independiente.

La situación que imperaba en la Nueva España era difícil dados los conflictos sociales al iniciarse la independencia, aunque no hubo grandes cambios en un inicio, así que la vida jurídica y de gobierno se mantuvieron relativamente igual.

Es hasta el año de 1812 se promulgó un decreto de las cortes generales y extraordinarias del reino sobre arreglo de los tribunales y sus atribuciones, el cual suprime a los alcaldes de cuartel y de barrio, así como el juzgado de la junta de policía y encomienda sus atribuciones a los alcaldes constitucionales, pero dichas disposiciones resultaron de efímera vigencia, pues el mismo Virrey en el acatamiento de lo dispuesto por Fernando VII, en el sentido de restablecer todos los ramos de la administración al estado que tenían antes de las innovaciones que hicieran las cortes, ordenó que volviera el juzgado de policía y se observara de nuevo el reglamento de cuarteles menores y mayores, extinguiendo así los Ayuntamientos Constitucionales.²⁷

Así mismo, debemos considerar que la transición de regímenes del gobierno virreinal al independiente se operó en la organización política y en las altas esferas gubernamentales, no solamente en las administrativas y es en ese sentido en el que debe de entenderse los cambios radicales a que hacemos referencia. Hecho que afirma la constitución de Apatzingán, aunque no estuvo en vigor, representa el espíritu del momento: "Continuaran... los gobernadores y... los ayuntamientos y

²⁷. Archivo de la Nación, Ramo Bandos. Tomo XXVII, p. 40, No. 36.

demás empleos mientras no se adopte otro sistema “, y que continuaran en vigor las leyes antiguas que no se hubieren derogado expresamente.²⁸

A continuación examinaremos algunos ordenamientos que se refieren a la policía, iniciando con la Constitución de 1812, la cual tiende a concretar la idea de policía que se tendrá durante todo el siglo XIX, arranca de la fórmula que dio la Constitución de Cádiz, esto es:

“Art. 321.-...”

“... salubridad y comodidad.”

“... seguridad de las personas y bienes de los vecinos... y conservación del orden público.”²⁹

La Constitución de 1824 no contempla alguna referencia a la policía; solo su Artículo 49, Frac. 2, que señala como uno de los objetos de las leyes del Congreso: “Conservar... la paz y el orden público en lo interior de la Federación”.³⁰

El 7 de febrero de 1825, se expidió el bando de policía y buen gobierno para la Ciudad de México, el cual establecía como inicio “Ninguna forma de gobierno hará la felicidad de los pueblos, ni las leyes y providencias más sabias facilitarán a los ciudadanos la seguridad individual de sus personas, afianzará sus propiedades, y proporcionará su salubridad, comodidad y cuantos bienes trae consigo una buena policía, si en los funcionarios... no hay toda la firmeza necesaria para hacer ejecutar las mismas leyes... y en los demás habitantes docilidad, exactitud y sumisión para obedecerlas.”³¹

²⁸. Manuel Dublan y José María Lozano, Colección completa de disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Tomo I, No. 141, p. 444.

²⁹. Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, p. 96 y 97.

³⁰. Ibíd., p. 173.

³¹. Manuel Dublan y José María Lozano, Op cit, Tomo I, No. 454, p. 764-769.

Este bando se refiere a la limpieza de las calles y lugares públicos, estableciendo reglas para que la población evite la suciedad y proceder al aseo de los diferentes lugares públicos (Artículos 1 a 21), también se ocupa del orden y buena apariencia de las calles, no permitiendo “mercados sobre ruedas”, cabalgaduras en banquetas y enlozadas, cocheros y jinetes andar a paso desordenado, cerdos en las calles, que estuvieran a un mismo nivel las rejas y los quicios y se pusieran chiflones largos a los canales y que los comisionados de la educación examinaran las inscripciones de los comercios para corregir defectos de ortografía y caligrafía, (Artículos 22 a 38 y 41 a 43). Tiende a proteger el comercio de los artículos de primera necesidad, prohibiendo que salgan a las calzadas y calles a violentar a los introductores y mandando que se cumplan las tarifas (Artículos 32 a 44). Manda que para celebrar reuniones y diversiones públicas se obtenga licencia previa (Artículos 35 y 36) y prohíbe tirar cohetes.

El Artículo 48 establece un principio importante en materia de policía que actualmente tiene vigencia:

“Artículo 48.- Cuando el contraventor no pueda pagar la multa que se le imponga, se le impondrá destino correccional proporcionado”, es decir, en proporción a su falta se le imponía un castigo o se le privaba de su libertad.

Disposición similar encontramos en el Artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta nuestros días, el cual a la letra y en su primer párrafo dice:

“Artículo 21... compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que

únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas.”³²

En cuanto a las fuerzas de policía por bando de 28 de Mayo de 1826, se suprimió el cuerpo de guardias del alumbrado (guarda faroles), y se creó el de policía municipal bajo el título de celadores públicos, compuesto de 150 hombres a pie y 100 montados.³³ Para el restablecimiento y conservación de la seguridad y orden público. A finales de 1829, se restablecen los guardias del alumbrado con el nombre de guardas serenos, dependiendo del cabo superior de seguridad pública.³⁴

Aparentemente no funcionaron debidamente estos cuerpos porque en 1833 se da un bando para que mientras pueda arreglarse permanentemente la policía de seguridad se establecieran vivaques; treinta diurnos y treinta nocturnos, siendo su objeto principal cuidar la ciudad pública.³⁵

Ya en el segundo cuarto del siglo XIX y hasta principios del XX, se encuentra como característica de la policía, una tendencia a considerar como fines principales de ésta la seguridad, la tranquilidad y el orden público, sin descuidar las otras que tradicionalmente había tenido. Se advierte también un constante cambio en la organización de las fuerzas de policía, dando como resultado que todas las reglas dictadas con anterioridad resultaban ineficaces, porque los males que querían cortarse subsisten y es por tanto necesario adecuar la realidad en nuevos ordenamientos legales.

³². Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 9.

³³. Manuel Dublan y José María Lozano, *Op cit*, Tomo I. No. 488., p. 798.

³⁴. *Ibid.*, Tomo II, No. 744, p.212.

³⁵. *Ibid.*, Tomo I, No. 488, p. 798.

En 1835 y 1836 se expiden las llamadas siete leyes constitucionales de 1836. En las que si bien se puede volver a afirmar que el concepto del poder de policía corresponde, aunque en grado incipiente, al que se da posteriormente, la institución del supremo poder conservador, los requisitos que se fijan para ser Diputado, Senador, Presidente, Consejero del gobierno, Gobernador, Prefecto y miembro del Ayuntamiento, especialmente en lo económico, y la realidad que vivía el país a través de sus presidentes; conforman de hecho una clase específica que detenta en forma preeminente el ejercicio del poder de policía.³⁶

En estas siete leyes constitucionales de 1836, se faculta a las juntas departamentales para formar, en unión del gobernador del departamento, las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía interior del mismo (Ley VI, Artículo XIV, Fracción VII). Se encarga a los prefectos de los Distritos, en que se dividían los Departamentos, “cuidar el orden y tranquilidad públicas con entera sujeción al gobernador, y velar en general sobre todo lo concerniente al ramo policial” (Ley VI, Artículo XVIII, Fracciones I y III). Además en las poblaciones donde hubiese Ayuntamientos, correspondía a éstos la policía de salubridad y comodidad, y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con sujeción a las leyes y reglamentos (Ley VI, Artículo XXV). Y en donde no las hubiere se encargarían de la policía los jueces de paz (Ley VI, Artículo XXII). Además en los primeros habría Alcaldes encargados de velar sobre la tranquilidad y el orden público (Ley VI, Artículos XXIII, XXVI, XXIX). Servidores que no podrán renunciar sin causa legal aprobada por el gobernador en caso de reelección (Ley VI, Artículo XXX).

³⁶. Felipe Tena Ramírez, Op cit, p. 208 -212.

En cuanto a fuerzas de policía el 7 de Abril de 1838 se da un reglamento del cuerpo de policía municipal de vigilantes nocturnos y otro de vigilantes diurnos, el cual tenía como objeto fundamental conservar la tranquilidad pública, y así mismo los diurnos cuidarían además de la limpieza de las calles.³⁷ Notándose aquí que no había distinción entre las fuerzas de policía judicial, administrativas y los servicios públicos, ya que este cuerpo tenía encomendadas funciones que pertenecían indistintamente a los tres.

Por bando de 5 de septiembre de 1846, para establecer una vigilancia pública de seguridad, se manda que en cada manzana se nombrara un comisario de vigilancia pública, a fin de evitar la vagancia, y cuatro meses más tarde el 11 de enero de 1847, por un bando de policía preventiva y seguridad se establece una junta superior de policía, ejerciendo funciones en forma colegiada e individualmente. Como cuerpo colegiado ejercía la vigilancia sobre el cumplimiento general de las leyes de policía, proponiendo al gobernador las reformas que estimare pertinentes; además, recibía las quejas de los vecinos contra los jefes de cuartel y de manzana. Los jefes de manzana al practicar las primeras averiguaciones en los delitos graves eran auxiliados por la fuerza pública, por la guardia nacional y por el ejército permanente.³⁸

Los cuerpos policiacos creados en aquel entonces poco a poco demostraron no adaptarse al paso del tiempo y de igual forma incurrieron en excesos e ineficacias, por lo cual el 6 de mayo de 1850 (específicamente a los guardias diurnos), se les ordena no usar sus armas sino en defensa propia o cuando se les oponga resistencia a mano armada,³⁹ y a los alcaldes de cuartel en circular del ministerio de justicia de

³⁷. Manuel Dublan y José María Lozano, Op cit, Tomo III, No. 1926 y 1927, p. 470 -473.

³⁸. *Ibid.*, Tomo V, , No. 2998, p. 159 y, No. 3373, p. 652.

³⁹. *Ibid.*, Tomo V, No. 3435 p. 701.

fecha 24 de febrero de 1853, se les ordena de igual forma, para evitar abusos, aplicar las sanciones bajo estricto apego a la ley, bajo sanción aplicable por el gobernador.⁴⁰

En cuanto a las fuerzas de policía hasta la vigencia de la constitución de 1857; por decreto de 28 de septiembre de 1853 se crean prefecturas de policía para los cuarteles mayores de la ciudad (ocho), con todas las atribuciones de una autoridad política municipal ⁴¹, así como de seguridad y salubridad, (encomendadas a los jefes de cuartel). Por decreto de 9 de noviembre de 1854, se suprimen las prefecturas y se crea un superintendente de la policía para la ciudad de México, y tendría "en todo lo concerniente a la policía"... las mismas atribuciones y deberes que por las leyes vigentes competen y están impuestas a los jefes políticos".⁴² Resulta una referencia importante porque revela la correlación y parcial identidad de funciones municipales y policiacas.

Por decreto de 20 de agosto de 1855 se suprime la superintendencia de Policía,⁴³ sin que se diga la forma de sustituirla. Probablemente siguieran los regidores de cuartel, establecidos con la superintendencia, pequeños organismos que formaban todo el ramo de policía de la administración.

El 5 de febrero fue jurada la Constitución de 1857.⁴⁴ Esta Constitución no contiene ninguna disposición en la que se refiera a la policía. Sólo en la reforma del artículo 124 del 22 de noviembre de 1886, se dice que los estados podrán impedir que en su territorio el tránsito de mercancías por motivos de policía; y en la de 1º de

⁴⁰. *Ibid.*, Tomo VI, No. 3630, p. 155.

⁴¹. *Ibid.*, Tomo VI., No.4049, p. 696.

⁴². *Ibid.*, Tomo VII, No.4375, p. 384.

⁴³. *Ibid.*, Tomo VII, No. 4488, p. 556.

⁴⁴. Felipe Tena Ramírez, *Op cit*, p. 606 a 629.

mayo del mismo artículo, se declara facultad privativa de la federación reglamentar y prohibir, por motivos de policía, la circulación de mercancía en el interior de la República.⁴⁵

Siendo en la práctica, aun cuando cambiamos de un sistema centralista organizado en forma de departamentos, a una federación compuesta de estados libres y autónomos, la materia de policía no sufre cambios radicales, y las autoridades y las fuerzas a que nos hemos referido siguen con plena vigencia.

El 15 de abril de 1872, en un reglamento de policía de la ciudad de México, se establece otro principio en materia de policía, que aun cuando seguramente se practicó antes, aparentemente, ésta es la primera ocasión que se prevé en la ley. Es el principio de las atribuciones discrecionales de la administración, dentro de un régimen de derecho, aplicado a los órganos de policía. Esta expresado así:

“El inspector general de policía tendrá entendido que no es posible pormenorizar en un reglamento todos los casos que puedan ofrecerse y todas las prescripciones que los afecta, se deja a su discreción, honradez y buen juicio, la manera como debe proceder en los casos no previstos”.⁴⁶

El 30 de junio de 1874, se publica un Reglamento de Comisarias e Inspectores de Cuartel, sin especificar la ley en la que fueron creados. Estableciendo cuatro comisarias para los cuarteles mayores de la ciudad, quedando los comisarios bajo las

⁴⁵. Artículo correlativo del actual 131 constitucional; reformado posteriormente el 23 de abril de 1896.

⁴⁶. Creado por decreto de 2 de marzo de 1861. Manuel Dublan y José María Lozano, Op cit, Tomo IX, No. 5256, p. 100.

ordenes del inspector de policía. Debían cuidar que en la demarcación a su cargo se cumplieran las disposiciones de policía y buen gobierno.⁴⁷

Por reglamento de policía de 24 de enero de 1878, son aumentados a seis los comisarios. En éste se regulan atribuciones a todos los encargados de este ramo* en el sentido de que se tratan de conservar “la tranquilidad, el buen orden e higiene públicas”.⁴⁸ La fuerza de policía se reguló además en otro reglamento de 23 de marzo del mismo año: se componía del batallón del Distrito y el resguardo municipal (constando de 587 personas).⁴⁹

Al año siguiente, por decreto de 23 de junio, se aumenta a ocho las comisarias, quedando al frente un inspector con las funciones que desempeñaban los comisarios.⁵⁰

Durante el resto del siglo no vuelve a haber cambio en la organización de la policía; todavía aun en la Ley de Organización Política y municipal del Distrito Federal, de 26 de marzo de 1903 se habla de la inspección General de Policía y de las inspecciones de las demarcaciones, o sea de las comisarias.⁵¹

Durante la segunda mitad del siglo XIX, se denota otra tendencia que se acentúa en los últimos años. Algunas de las atribuciones comprendidas dentro de las policiacas van siendo encomendadas a otros funcionarios sin aplicarles el nombre

⁴⁷. Manuel Dublan y José María Lozano, Op cit, Tomo XII, No. 7284, p. 613.

* Comisarios, inspectores de cuartel, subinspectores de manzana, ayudantes de acera y una compañía de gendarmes Bomberos.

⁴⁸. Manuel Dublan y José María Lozano, Op cit, Tomo XIII, No. 7717, p. 429.

⁴⁹. *Ibid.*, Tomo XIII, No. 7748 p. 479.

⁵⁰. *Ibid.*, Tomo XIII, No. 8039, p. 845.

⁵¹. *Ibid.*, Tomo XXXV, p. 336.

genérico de policía. Esto es, existe una disgregación de atribuciones que originariamente estuvieron agrupadas en un conjunto más o menos homogéneo, y como consecuencia la amplitud de esta va reduciéndose y el concepto concretándose.

Se desprenden, yendo a formar otras instituciones con individualidad propia, las materias de salubridad y obras públicas, entendiéndose esto como los servicios públicos que prestaba el estado y no las limitaciones impuestas a los particulares para conservar, mantener o reintegrar la salud y las obras públicas, que también en esta época deben considerarse como fines de poder de policía.

En el Distrito Federal esta división queda definida en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, de 26 de marzo de 1903, que divide el gobierno en tres personas: Gobernador, Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas, conservando el primero las atribuciones de policía administrativa.⁵²

También se vio iniciarse la separación de las funciones judiciales que aparecieron siempre unidas a las de policía. Los funcionarios de policía eran a la vez jueces para asuntos de poca importancia, cuyas atribuciones en ese orden eran exorbitantes de lo puramente policiaco, que hasta entonces, aparecían confundidas con sus demás facultades en los otros ordenes, principalmente en lo criminal y en todo lo de la administración. Proceso de separación que continuara hasta perder de su competencia aun el conocimiento de faltas a las disposiciones de policía, salvo las que les compete conocer a los juzgados calificadores, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º transitorio del reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Policía del Diario Oficial de la Federación de 10 de julio de 1985.

⁵². Ibid, Tomo XXXV. p. 326.

1.6 Época Contemporánea.

El poder de que gozaba la policía como un instrumento justificativo de la excesivamente amplia facultad de intervención en la actividad de los gobernados con el pretexto de procurar su bienestar, se pasa a gestar lo que hasta nuestros días se entiende como funciones policíacas.

En un inicio, el cambio no se siente dentro de nuestras instituciones jurídicas, siendo éste, más de hecho que de derecho; es a partir de la Constitución ahora vigente, en que ya en forma plena se regula y limita al proceder policiaco.

Así pues es en este siglo en que se consolida la idea de encargar a órganos específicos las atribuciones de policía y a no confundir éstas con otras de naturaleza distinta, trae como consecuencia el delimitar en forma más clara el contenido de la función policiaca del estado así como sus límites y autoridades encargadas para ejercerlo.

La Constitución de 1917 al igual que las anteriores se refiere en pocos preceptos al concepto policía, preceptos a los que a continuación se hará referencia.

a) Artículo 16 constitucional.

El párrafo doceavo del artículo 16 establecía:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía...”

Los antecedentes normativos plasmados en los diversos textos constitucionales del México independiente,⁵³ que fueron conformando lo que ahora es el artículo 16 constitucional y en especial los debates del constituyente de Querétaro⁵⁴ no nos ilustran acerca de lo que en nuestra carta magna se entiende por reglamentos de policía y por policía.

Aún cuando la alusión a estos reglamentos esta referida a una atribución perteneciente a la función administrativa, desarrollada por el órgano Ejecutivo, esto es a las visitas domiciliarias, no sería válido concluir que el artículo se refiere solo a policía administrativa. Pues ante todo, y siendo congruente con nuestro sistema jurídico de división de poderes, se debe resaltar en primer término, que el congreso de la unión en ejercicio de su atribución de "policía legislativa", (esto es, creando normas jurídicas que regulan preceptos constitucionales, estableciendo atribuciones que permiten limitar y vigilar la actividad de la persona, mediante actos encaminados a preservar, conservar o restablecer el orden, la seguridad, la salubridad o la moralidad públicas), es el que debe determinar el contenido de las disposiciones de policía mediante la ley en sentido formal y material, así como los casos y condiciones en que se puedan llevar a cabo visitas domiciliarias.

Siendo estas normas jurídicas de policía, emanadas del Congreso de la Unión, el fundamento para que el Ejecutivo pueda, en ejercicio de su facultad reglamentaria, expedir reglamentos de policía, que las lleven al detalle sin excederlas.

Sin embargo, lo dicho no nos aclara por completo las interrogantes primero planteadas, y debemos por lo tanto seguir con la disquisición:

⁵³. México a través de sus Constituciones, Op. cit. Tomo IV, p.6 a 14.

⁵⁴. Ibid., p. 15 a 53.

Se pudiese pensar que el artículo 16 al mencionar los reglamentos de policía se este refiriendo a la vigente "Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno"* y a su Reglamento,** esto es, a una ley que en su título denota que se ocupa de la materia policial.

La ley cumple con el primer supuesto que se dio, pues fue expedida por el congreso de la unión; siendo así una ley en sentido formal y material y su reglamento la lleva al detalle sin excederla.

Antes de poder responder a si pudo ser válido afirmar que la norma constitucional se refiere exclusivamente a esta ley cuyo título se refiere expresamente la "Policía". Es conveniente recordar que el fundamento de la autoridad ejecutiva para efectuar visitas domiciliarias, independientemente de cómo se les llame en ordenamientos secundarios, es precisamente el párrafo segundo del artículo 16 constitucional, que como lo menciona la autoridad solo puede realizar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido las disposiciones sanitarias, fiscales y de policía. De tal suerte que no resulta difícil percatarse de cuando la autoridad realiza visitas domiciliarias para fines Sanitarios (artículos 393 al 401 de la Ley General de Salud) o Fiscales (artículos 43 a 51 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación), pero ¿cuándo lo hace con fines de policía?; y es precisamente aquí donde debemos examinar el significado, contenido y alcance que tiene el concepto de "policía" en este artículo constitucional, virtud a lo cual podrá la autoridad practicar las visitas domiciliarias.

* Publicada en el D.O.F. de 13 de diciembre de 1984.

** Publicada en el D.O.F. de 10 de julio de 1985.

Consideramos que en el párrafo segundo del artículo 16 Constitucional debe entenderse por policía: el conjunto de atribuciones, previstas en la constitución y llevadas al detalle por leyes secundarias en sentido formal y material, que limitan fundamentan la vigilancia de la autoridad, sobre la actividad de la persona mediante actos encaminados a preservar, conservar o restablecer la seguridad, moralidad, salubridad y el orden público, entendido éste como salvaguardar la unidad en la diversidad que debe reinar en la sociedad constituida en Estado.

Siendo entonces, los reglamentos de policía, las normas jurídicas que llevan al detalle las leyes en sentido formal y material que regulan estas atribuciones.

Este concepto en apariencia resulta muy amplio, abarca lo sanitario y lo fiscal a que se refiere el precepto constitucional, pues como hemos criticado por diversas razones ¿cuál es el límite del orden público? Y por tanto ¿cuál el límite de las disposiciones de policía en que se puede fundamentar la autoridad para efectuar visitas domiciliarias?.

El propio artículo 16 Constitucional nos presenta la primera limitante a esta atribución de policía pues solo permite que del órgano legislativo emanen disposiciones que al reglamentar el párrafo doceavo de dicho artículo faculten al ejecutivo para ejercer vigilancia o como dice el precepto constitucional “cerciorarse de que si se han cumplido los Reglamentos de Policía”.

Ante esta perspectiva resulta evidente que el precepto constitucional no se pueda estar refiriendo, al hablar de reglamentos de policía, solo a la “Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, pues esta se aboca a faltas de policía en uno solo de sus aspectos, el de policía de seguridad, lo que es

confirmado no sólo al referirse su artículo segundo a faltas cometidas en lugares públicos, sino que el catálogo de faltas de policía que establece su reglamento. Además de que un ordenamiento de vigencia local, como es la ley, no puede agotar la reglamentación de una norma constitucional.

Entonces la autoridad al realizar las visitas domiciliarias con fines de sanidad, fiscales o de cualquier otro que pretenda preservar, conservar o restablecer el orden público, esto es, de policía, podrá hacerlo exclusivamente, actualizando su connatural atribución de "vigilancia" para "cerciorarse" del cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía o de las disposiciones fiscales.

Para concluir, es necesario aclarar que acorde a lo hasta aquí analizado podría inferirse que la autoridad administrativa no tiene límites para realizar las visitas domiciliarias, ya que al hablar del orden público se habla de un concepto muy amplio, y la única limitante que existe a esta potestad es la que el legislador impone en casos y condiciones que se practicarán las mismas para cerciorarse del cumplimiento de los reglamentos sanitarios, fiscales y de policía.

b) Artículo 21 Constitucional.

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el obrero no pagare la multa que se le hubiera impuesto se le permutara ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de

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

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

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

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

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.⁵⁵

Sus antecedentes normativos no dan con mucha claridad lo que debe de entenderse por Reglamentos de Policía.

Los debates del Congreso Constituyente de Querétaro, aun cuando poco se refiere al aspecto que se trata de centrar, nos auxiliarán a comprender el significado y contenido de nuestra constitución en este artículo al concepto de policía.

⁵⁵. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 21, p. 9 y 10.

En el dictamen presentado sobre el artículo 21 del proyecto de constitución en la 27 sesión ordinaria, celebrada el martes dos de enero de 1917, al hablar de las atribuciones de la autoridad administrativa, se refiere a que "... las infracciones de los bandos de policía son, en síntesis general, de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso detener al infractor cuando menos durante unas horas..."⁵⁶

Posteriormente el diputado Colunga presenta un voto particular sobre este mismo artículo en la 39ª sesión ordinaria, celebrada el viernes 12 de enero de 1917 y señala que:

"... Siendo faltas de Policía exclusivamente de la esfera municipal, es claro que la autoridad administrativa a quien se alude es municipal..."⁵⁷

Así también que, "... no solo los reglamentos de policía ameritan castigo en caso de ser infringidos, sino también los reglamentos gubernativos... el castigo de éstos debe también atribuirse... a la autoridad administrativa"⁵⁸

Ya en el debate, el c. diputado Macías refuta en parte al diputado Colunga en el sentido de que:

"El error del autor del voto particular está en que tomó por autoridad administrativa únicamente a los presidentes municipales, y eso no es verdad, es... desde el Presidente de la República hasta los presidentes municipales... de manera

⁵⁶. México a través de sus constituciones, Op cit, p.286.

⁵⁷. Ibid, p.305.

⁵⁸. Idem.

que por autoridad administrativa se entienden todas las autoridades que no son ni poder legislativo ni poder judicial...”⁵⁹

El artículo 21 constitucional hace un claro distingo, entre las condiciones que deberán ser sancionadas por el órgano jurisdiccional y las que podrán ser sancionadas por la autoridad administrativa. Señalando el propio precepto en que podrán consistir las sanciones administrativas.

En este sentido, así como existe un código penal que describe las conductas acreedoras de pena, y que es al que implícitamente se refiere la primera parte del artículo 21 constitucional. Existe actualmente una Ley llamada “Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y buen gobierno del Distrito Federal” (y su reglamento), que describe las conductas acreedoras de sanción administrativa y que es a la que se refiere la parte final del precepto constitucional que nos ocupa.

Más adelante haremos un estudio totalmente enfocado al uso de la Fuerza Pública y la Seguridad Pública como función a cargo del estado, por el momento en cuanto al presente artículo, lo que cabe señalar es la congruencia que se estableció entre éste y el 16 para los efectos de los reglamentos gubernativos y de policía para ser sancionados por la autoridad administrativa, y para supervisar a los particulares en su domicilio inclusive, partiendo de esto podemos afirmar en todo momento la presencia de un “Estado Policía”, interviniendo en la vida del particular y así mismo supervisándole al interior de su domicilio.

⁵⁹. *Ibíd.*, p.307.

1.7 Algunos puntos destacables referentes al desenvolvimiento histórico de la Fuerza Pública del Estado.

Lo que conforma actualmente la fuerza pública del estado, es un concepto que a lo largo del tiempo ha venido evolucionando y cambiando, así por ejemplo lo que anteriormente era la policía de orden interno al servicio de los nobles o de la realeza se ha ido convirtiendo en un ente administrativo en ciertos aspectos, y en otros como un grupo de funcionarios supeditados siempre a las decisiones de otro ente jurídico como lo es la administración de justicia.

Lo anterior se señala con el objeto de demostrar que el poder político del estado ha establecido desde todos los tiempos una la supremacía por encima de otros poderes, así por ejemplo desde Maquiavelo, Hobbes, Bodin, Hegel, Weber, Kelsen, Almond y Powel se ha establecido en el pensamiento político moderno tal superioridad.⁶⁰

Ahora bien, a contra posición de lo antes señalado el autor Maravall establece que: "Mucho antes de las elaboraciones teóricas del pensamiento liberal - de Loke a Condorcet- seguridad y propiedad van inseparablemente unidas... No sería exagerado decir... que la "seguridad", con todo lo que este término de significación tan moderna... se convierte en el primero de los bienes y correlativamente en el fin primario del gobierno político".⁶¹

Podríamos decir, con respecto del punto anterior, que por un lado ha existido durante el desenvolvimiento histórico de la fuerza pública del estado, la imposición

⁶⁰. Samuel González Ruiz, Seguridad Pública en México: problemas perspectivas y propuestas, p.22.

⁶¹. José Antonio Maravall, Estado Moderno y Mentalidad Social (siglos XV - XVIII) vol. II, p.224.

del propio estado de supeditar el poder de la seguridad pública al poder político, y por otro lado la premura de la seguridad pública como uno de los principales bienes que el estado debe garantizar. Lo interesante aquí es el cómo se han ido subsanando las necesidades que con esta surgen, porque como lo hemos citado en capítulos anteriores el estado, desde los tiempos más antiguos, se ha dedicado a hacer prevalecer su soberanía exterior, y no tanto a asegurar la tranquilidad interna de sus ciudadanos.

Al respecto Samuel González Ruiz señala que “La seguridad de las personas y la circulación de mercancías como elementos esenciales de los pactos políticos medievales que dieron origen a la monopolización de la seguridad como pilar del estado moderno, está presente, por supuesto, en la fundamentación política del Estado absolutista que como se sabe, transgredió y acabo con el orden político medieval al desaparecer (en Europa continental) las cortes y asumir el monopolio total del gobierno ilimitado”.⁶²

Es de resaltarse que la unidad del estado a su carácter interior se desprende propiamente de la unidad que se muestre para el exterior, y que de ésta se desprende la obligación del estado de hacer prevalecer la seguridad interior, misma que deberá de manifestarse en la soberanía interior y exterior, por así haberlo manifestado los entes que componen el propio estado. Al respecto Tomas Hobes en su libro el Leviatán dice que la primera norma, ley o regla de carácter fundamental es esforzarse por buscar la paz y al respecto el autor Danilo y Antiseri señalan que “Si llama al estado con el nombre bíblico de Leviatán, es porque al se le debe la paz y la defensa de la propia vida: dicho por Hobes... El terror que provoca es suficiente para conducir

⁶². Samuel González Ruiz, Op cit, p. 24.

las voluntades de todos hacia la paz interior y haya la ayuda reciproca en contra de los enemigos externos”.⁶³

Así podemos resaltar que parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno, en la relación reciproca de los súbditos y aquel, ha sido el concepto “seguridad” para los gobernados, pero si bien “la finalidad del Estado absolutista no era otra que garantizar a su pueblo el mayor bienestar y seguridad, se deja a criterio del gobernante del estado el determinar en que consiste el mayor bienestar... queda facultado para intervenir en los asuntos de la gente cuando considere que va en provecho del interés general”.⁶⁴

⁶³ Danilo Reale, y Giovanni Antiseri, Historia del pensamiento filosófico y científico. Vol. II., p.426.

⁶⁴ George Rosen , De la Policía medica a la medicina social, p. 150.

CAPÍTULO II
LA FUERZA PÚBLICA DEL ESTADO DESDE LA
ÓPTICA DE LA DOCTRINA ACTUAL

2.1 Concepto y Definición.

Para definir a la fuerza pública del estado es necesario primero entender la misión a la que está dirigida dicha fuerza, y a grandes rasgos la principal misión es la seguridad del país. Comúnmente se piensa que la fuerza pública comprende o se integra por el Ejército, Armada, Fuerza Aérea Mexicanos y corporaciones policíacas especializadas, lo cuál no es del todo cierto, ya que la fuerza pública del Estado comprende también a todos los entes por medio de los cuales éste se manifiesta para preservar la seguridad al interior del país, mismos que se puede definir en dos palabras, Seguridad Pública.

Para el desarrollo del presente trabajo nos limitaremos a hablar de la Fuerza Pública al interior del país, ya que en el estudio del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos intervienen otros factores que no coinciden con el objeto de estudio, y estas instituciones tienen una finalidad distinta a la que tienen encomendada las corporaciones de seguridad pública.

En el ámbito de la seguridad pública es importante resaltar que para el logro de la misma intervienen muchos sectores, tales como las políticas e instituciones gubernamentales y sus políticas criminales en los tres niveles de competencia (Federal, Estatal y Municipal), el factor humano que se integra por los funcionarios de todos los niveles gubernamentales, la iniciativa privada, misma que participa a través de las corporaciones de seguridad privada y finalmente el sector de la población que es a la que van dirigidas todas las anteriores.

Una vez delimitado lo anterior, intentaremos dar una definición cierta y sensata de lo que la Seguridad Pública es. El diccionario de la Real Academia,⁶⁵ define seguridad como “calidad de seguro”, mientras que seguro es definido como “libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo”. De lo anterior se puede resaltar que el concepto de seguridad implica dos aspectos, uno que tiene que ver el sentimiento subjetivo de la persona al sentirse fuera de peligro, y otro objetivo que se manifiesta en la ausencia real de peligro.

Es importante señalar que no se deben de confundir los términos Seguridad Pública y Seguridad Jurídica, ya que ésta se manifiesta a través de la certeza jurídica que tiene el individuo, de que el Órgano Jurisdiccional va a actuar conforme a un procedimiento establecido por la ley, así en la clásica definición de Seguridad Jurídica, Delos afirma que “La seguridad jurídica, es la seguridad dada al individuo de que su persona, bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos o que si estos llegan a producirse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación”.⁶⁶

En este sentido es de resaltarse que la seguridad jurídica no sólo implica que será respetado el orden normativo, sino que el estado garantizará al individuo que no sufrirá daños en su persona, bienes, etc. Misión que va aparejada con la seguridad pública.

Ahora bien tampoco deben confundirse los términos seguridad del Estado y seguridad pública, ya que la seguridad del Estado implica la seguridad interior, como la exterior, y la seguridad pública abarca sólo la seguridad interior.

⁶⁵. Calpe Espasa, El diccionario de la Real Academia, p. 28.

⁶⁶. Delos J.T. Los Fines del Derecho, p.47.

El concepto de seguridad pública lo podemos percibir desde varios puntos de vista, que bien pueden ser subjetivos como objetivos, pero es importante señalar que la idea de seguridad pública debe estar ligada al mantenimiento de la paz pública, misma que siempre partirá desde el punto de vista objetivo, y así el autor Samuel González Ruiz cita a Eugenio Raúl Zaffaroni y la definición que hace de la seguridad pública que la entiende como “ El conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.⁶⁷

Por otra parte, las definiciones legales que se hacen respecto de la seguridad pública son un tanto amplias y variadas. Al respecto nuestra carta magna fue reformada en su artículo 21 y fue agregado el concepto de seguridad pública, como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, reformas que se publicaron el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, mediante la cuál se adicionaron tres párrafos al mencionado artículo y que a la letra del quinto párrafo dice “ 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 corporaciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. De la misma forma el último párrafo menciona: “La Federación, el Distrito Federal, Los Estados y Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.⁶⁸

⁶⁷. Samuel González Ruiz, Op cit, p. 49.

⁶⁸. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma del 31 de diciembre 1994, Art. 21, p.23.

Es de destacarse que hasta antes de las reformas antes mencionadas no se mencionaba en forma alguna a la seguridad pública dentro de las garantías individuales, sólo se manejaba un concepto dentro del artículo 115 y únicamente en lo referente a la seguridad pública municipal, como competencia de los municipios.

De esta forma, es hasta el 31 de diciembre que, al incluir el concepto de seguridad pública en el rubro que comprende las garantías individuales, podríamos decir, el Gobierno Federal eleva a la seguridad pública a rango de garantía individual y por otro lado se habla ya de la creación de un sistema nacional de seguridad pública al que haremos referencia más adelante.

Por otra parte y en forma diferente y más amplia, la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública define a la seguridad pública en su artículo tercero, mismo que a la letra dice:

Artículo 3º.- "Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de ésta ley, la seguridad pública es la función a cargo del estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa ó indirectamente al objeto de esta ley ”.⁶⁹

Como se puede apreciar la Ley Reglamentaria del artículo 21 Constitucional menciona en una forma más amplia el término de seguridad pública, así por ejemplo se menciona que el estado, a través de la función de la seguridad pública, tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mismos que se pretenden alcanzar mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos. Así mismo se habla de que el estado combatirá las causas que generan la comisión de los delitos y conductas antisociales, mediante el desarrollo de políticas, programas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos e induzcan el respeto a la legalidad.

Lo anterior cobra especial importancia, aunque no sea muy específico, toda vez que al hablar de una salvaguarda de la integridad y derechos de las personas se contemplan un cúmulo de garantías constitucionales, y al hablar del orden y la paz públicos se entabla en una forma más directa las tareas encomendadas a las corporaciones que integran la fuerza pública estatal.

Amén de sustentar más adelante lo que se menciona en el párrafo anterior

⁶⁹. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Poder Ejecutivo Federal, Art. 3º, p.34.

mostraremos a continuación lo que se establece en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000, ya que lo consideramos de gran importancia para el mejor entendimiento del tema, y así mismo, mostrar una de las políticas criminales y gubernativas en materia de seguridad pública, que sería una muestra de lo que el Ejecutivo Federal propone como un compromiso a largo plazo para el logro de la misma.

A efecto de ésto como objetivo general el programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, señala “la articulación sistemática de las funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de Gobierno en torno a una política nacional que responda a las necesidades de responsabilidades actuales del Estado Mexicano de garantizar mediante la justa aplicación de la Ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos”.⁷⁰

El documento citado anteriormente, como ya se mencionó, es una de las políticas gubernamentales a largo plazo en pro de la seguridad pública, y a diferencia de las anteriores que eran en su inmensa mayoría a corto plazo, es de resaltarse que dentro de dicho programa se hace la propuesta de una reestructuración a fondo de todo el sistema nacional de seguridad pública, mismo que imperaba en forma caduca hasta el año de 1995 en el cual, como se citó anteriormente, se reformó el artículo 21 Constitucional.

El día 7 del mes de abril de 1996 quedó instalado el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado conforme a lo que establece el artículo 12 de la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública mismo que se integra por: “artículo 12.- El Secretario de Gobernación que lo

⁷⁰. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 - 2000., p. 57.

preside, los Gobernadores de los estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”⁷¹

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, tiene entre otras las misiones de formar las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas, en las cuales podrán participar las dependencias y entidades de la federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios. Así mismo dentro del artículo 15 de la multicitada Ley se mencionan como asuntos de los que deba de conocer el Consejo la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública, la determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales, la elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública, entre las más importantes.

No obstante las definiciones y conceptos de seguridad pública, nuestra idea es que la seguridad pública debe ser un concepto más amplio, que debe contemplar a todos los sectores que se vinculan con esta, llámese Corporaciones Policiacas Preventivas, Procuración de Justicia, Impartición de Justicia, Readaptación Social, Las entidades privadas y a la población en general, por lo cual nuestro criterio es el siguiente.

La seguridad pública es la obligación a cargo del Estado por medio de la cual debe garantizar a los gobernados el mantenimiento del orden público y la paz social

⁷¹. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op cit, Art.12. p. 38.

como una medida permanente de seguridad, que inspire a los gobernados la certeza de que las medidas empleadas en los ámbitos de la prevención de delito, procuración e impartición de justicia así como de readaptación social establecen las bases mínimas para el desarrollo y la seguridad de la población y que dichas medidas tienen como finalidad la prevención de hechos antijurídicos y de conductas delictivas para hacer preservar el Estado de Derecho por y para los gobernados.

De la misma forma pensamos que la seguridad pública debe desprenderse totalmente de la seguridad jurídica, para efectos de su estudio y real evolución dentro de la carta magna, misma que desde 1995 contempla a la seguridad pública dentro del rubro de las garantías individuales, misma que a lo largo del tiempo han sido estudiadas por grandes juristas, pero para la evolución del concepto de seguridad pública como garantía Constitucional de los gobernados es necesario que se formulen más estudios doctrinarios de la misma, ya que los que existen actualmente se formularon en las décadas de los 80's y principios de los 90's y los mismos no han resultado ser una base doctrinaria real para la evolución de la seguridad pública en México.

El concepto que maneja nuestra Carta Magna sobre seguridad pública hace referencia solamente a la seguridad pública como una función estatal, y establece la creación del sistema nacional de seguridad pública no aportando mayores elementos.

Por otra parte la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, nos proporciona un concepto más amplio al hablarnos de la salvaguarda, integridad y derecho de las personas así como de la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos. Este concepto nos refiere una mayor amplitud para el campo de la seguridad pública, pero es un tanto inexacta

al mencionar a la integridad y los derechos de las personas, ya que existen muchos tipos de éstos, así por ejemplo tenemos la integridad física y moral, que son estudiadas ya por otros ordenamientos legales de carácter civil y penal. Así mismo los derechos a los que hace referencia, implican la existencia de muchos tales como la libertad de tránsito, la libertad de asociación, el derecho al voto, el derecho a la educación, a la salud, etc.

En nuestro particular punto de vista la integridad de las personas, así como sus derechos se encuentran ya estudiados dentro de otros rubros y se encuentran contempladas asimismo, en su inmensa mayoría en las garantías de legalidad, y seguridad social, motivo por el cual podemos pensar que resulta innecesario el mencionarlas dentro del concepto de seguridad pública, mismo que en la citada Ley atinadamente hace referencia al orden y la paz públicos, aspectos inherentes totalmente al ámbito de la seguridad pública.

Lo anterior nos lleva a pensar que debe de existir un mayor estudio doctrinario a cerca de "la Garantía Constitucional de Seguridad Pública" y que el consejo nacional de seguridad pública debe hacerse llegar de un verdadero grupo de investigadores teóricos y prácticos para la evolución real de la seguridad pública, ya que ésta debe ser y es interdisciplinaria y no sólo contemplar una posible invitación de instituciones académicas y agrupaciones del sector social y privado que estén relacionadas con la materia, ya que los más grandes estudios de nuestros juristas, han sido realizados en Universidades Autónomas y en Institutos de Investigaciones Jurídicas, mismos que para el desarrollo de sus planteamientos siempre han operado en una forma externa a las funciones del propio Estado.

Así mismo un error que no fue contemplado dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue el no contemplar dentro del Consejo Nacional a ningún representante del Poder Judicial, lo cual nos lleva a pensar que las políticas tomadas al respecto no serán totalmente atinadas, ya que todo el rubro de la seguridad pública se encuentra en un sistema que debe funcionar en forma unificada e integrando a todos los sectores que intervienen en la seguridad pública, desde las aprensiones hasta la readaptación social, ya que aunque se tomen medidas novedosas en materia de procuración de justicia y de impartición de la misma, se estará rompiendo con los fines últimos del Derecho Penal que deben ser el reinsertar al sujeto reo a la vida social.

2.2 Aplicación de la Seguridad Pública de los Estados y los Municipios.

Para iniciar con el presente tema es necesario establecer el que es lo que comprende México y cual es el punto que más le aqueja, así como cuales son los recursos con los cuales cuenta para la realización de las tareas necesarias y para determinar cuál es su misión principal.

Para efectos de lo anterior es necesario mencionar que México tiene “Cerca de 92 millones de mexicanos, de los cuales aproximadamente 65 millones habitan en zonas urbanas y 27 millones en áreas rurales. Existen 50 ciudades que tienen más de 100,000 habitantes y en 145 municipios se registra la mayor concentración demográfica y las actividades económicas, políticas, sociales y culturales de más dinamismo en el mosaico geográfico de la nación”.⁷²

“Se estima que el país cuenta con 22.4 millones de viviendas, más de 306 mil

⁷². Ernesto Zedillo Ponce de León, Primer Informe de Gobierno Septiembre 1995, p. 35.

kilómetros de carreteras y caminos, aproximadamente 12 millones de vehículos y camiones registrados, una red eléctrica de 373,779 kms., 85 puertos marítimos con 76.4 kms. de muelles; tendidos ferroviarios en 26,518 kms.; todos ellos ubicados dentro de los casi 2 millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional”.⁷³

Bajo estas condiciones es de considerarse que el marco jurídico que rige las políticas y estrategias de seguridad pública no ha sido el más adecuado para impulsar mecanismos de coordinación, concentración y lineamientos de acción entre las aproximadamente 2,000 instituciones de seguridad pública⁷⁴ que existen en el país, cuya mayoría son corporaciones municipales y centros de reclusión, así mismo es de mencionarse que en muchos municipios no existe un número de policías suficientes para considerarlos como una corporación.

Además cabe señalar que la gran influencia de las tendencias delictivas en el ámbito internacional favorece el incremento de los niveles de violencia social y la delincuencia.

“En los Estados Unidos Mexicanos hay 2395 Municipios en sus 31 Entidades Federativas, así como 16 Delegaciones Políticas en el Distrito Federal. Por falta de políticas claras sistemáticas y coherentes para la toma de decisiones en materia de seguridad pública, existe una enorme disparidad y desproporción en cuanto al número de policías por población o por necesidades de la localidad.

Esto significa que al carecerse de criterios racionales para emplear los elementos de la seguridad pública Municipal existen 335 municipios que carecen de

⁷³. Idem.

⁷⁴. Programa Nacional de seguridad Pública 1995 – 2000. Op cit, p.57.

policías; 749 municipios cuentan con una fuerza de seguridad pública entre uno y diez elementos; 77 municipios tienen entre 1001 y 5000 policías; y diez municipios poseen una población policial entre 5000 y 13000 elementos. El resto cuenta con una fuerza entre 11 y 1000 policías”.⁷⁵

“En resumen, 1990 municipios tienen de 0 a 100 policías (82.53%) y 318 Municipios (13.18%) están en el rango de 101 a 1000 elementos, y en 87 municipios se concentra el 68.7% de las policías preventivas del país. A nivel Estatal, la más alta participación policial se tiene en el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz”.⁷⁶

“Solamente el Distrito Federal tiene aproximadamente a 70 000 policías como fuerzas preventivas, de las cuales cerca de 25 000 pertenecen a la Secretaría de Seguridad Pública y el resto en las Instituciones complementarias de la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial”.⁷⁷

“Los Policías Preventivos locales se estiman en aproximadamente 400 000 elementos; y las Policías Federales, con la Federal de Caminos, Forestales y del Medio ambiente así como Fiscal y Migratoria se estiman en alrededor de 7 000 Agentes”.⁷⁸

Partiendo de las premisas anteriormente mencionadas, es de señalar que el

⁷⁵. Información del Centro Nacional de estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación 1996, Diario Oficial de la Federación, Jueves 18 de Julio 1996, p.7.

⁷⁶. Datos de la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana. Secretaría de Gobernación. 1994, Diario Oficial de la Federación, Jueves 18 de Julio 1996.

⁷⁷. Programa Nacional de Seguridad Pública del Distrito Federal noviembre de 1995, Diario Oficial de la Federación, Jueves 18 de Julio 1996.

⁷⁸. Datos obtenidos de las propias dependencias, Diario Oficial de la Federación, Op cit.

artículo 115 Constitucional vigente aún, establece en su fracción III, Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: ... y establece en su inciso h).- seguridad Pública y Tránsito. Y similar a lo anterior el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.⁷⁹

No obstante lo establecido en la carta magna, tenemos a contraposición lo antes señalado en las estadísticas del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, en cuanto a que existen inclusive 335 municipios en la República que carecen del servicio de seguridad pública, y las demás estadísticas con relación al déficit en números de integrantes de las corporaciones policiacas y que operan con todas estas carestías, lo que nos lleva a cuestionarnos si ello obedece a las políticas criminales que se han adoptado, o si obedece a una soberanía o cierta independencia que tienen los Municipios. En todo caso pensamos que es un error del tamaño de México el hecho de que la seguridad pública le sea encomendada a los Municipios, pues lo anterior crea una gran injusticia social, al crear policías pobres para los barrios pobres y policías ricos para los barrios ricos, lo anterior sustentado en las estadísticas antes presentadas y en la visible diferencia que existe en los recursos que poseen los diferentes Ayuntamientos.

Como ya se comentó anteriormente, Constitucionalmente les está reconocido a los Municipios la posibilidad de prestar el servicio de seguridad pública y tránsito, pero, el hecho de que se contemple en la ley no quiere decir que no esté fuera de la realidad de nuestro país, por lo tanto llegamos a la conclusión de que los ayuntamientos deberían de dejar dicha potestad en manos de las Entidades

⁷⁹. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op cit, Art.115 y 21.

Federativas, y que fueran los ayuntamientos los que, en la medida de su presupuesto, coadyuvaran con las Gobernaturas de los Estados para crear Secretarías de Seguridad Pública Estatales, que pudieran proporcionar un servicio de seguridad más equitativo para toda la población y, que así mismo, estableciera criterios más uniformes en cuanto a los perfiles, capacitación y equipamiento de los elementos que prestan el servicio de seguridad pública.

2.3 Instituciones que Coadyuvan.

Como se menciona en el bloque anterior, el rubro comprendido de la seguridad pública local o estatal lo integran un aproximado de 400,000 elementos y en el ámbito federal se estima alrededor de 7,000 agentes. Los anteriores números obedecen a estadísticas obtenidas del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Las corporaciones locales que integran a la fuerza pública encargada de la seguridad pública y relacionadas con la misma, se pueden enmarcar en cuatro grupos, que a saber son: policías municipales, policías estatales, policías judiciales y ministerios públicos de la Procuraduría General de Justicia Estatal y por último, y en una forma auxiliar, las corporaciones de seguridad Privada.*

Las corporaciones policíacas mencionadas anteriormente son las encargadas, en el ámbito local o estatal y municipal, de prestar el servicio de seguridad pública, y

* Al respecto el artículo 53 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece: "Los servicios de seguridad privados son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los estados, el Distrito Federal y Los municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva". "Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública".

como se mencionó, en una forma auxiliar y en caso de necesidad los cuerpos de seguridad privada actuarán sólo a solicitud del órgano competente.

Por otra parte la seguridad pública en el ámbito federal se deposita en las corporaciones tales como la policía federal de caminos, policía fiscal, policía migratoria o del Instituto Nacional de Migración, policías forestales o del medio ambiente, policías judiciales y ministerios públicos de la Procuraduría General de la República.

2.4 Factores que la Integran.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores los factores que integran la Fuerza Pública del Estado, son todos los relacionados desde la prevención de los delitos, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la readaptación social del sujeto que ha transgredido el orden penal.

Esto significa lo siguiente: los factores que integran a la seguridad pública se componen desde la policía preventiva, (que es la que por estadística concurre en primera instancia a los lugares en los que se ha cometido un ilícito, y es la encargada de la prevención en la comisión de los delitos), posteriormente el ministerio público y la policía ministerial, (aquel es el encargado del monopolio de la acción penal), posterior a éste, el órgano jurisdiccional, que participa en el círculo de la seguridad pública, en el ámbito de la impartición de justicia, esto es, imponiendo penas y medidas de seguridad. Posteriormente, intervienen los Centros de Readaptación Social, mismos que tienen como finalidad el cumplir con los fines últimos del derecho penal, mismos que consisten entre otros el de reintegrar al sujeto que ha

transgredido el orden normativo a la sociedad, con la certeza de que el mismo podrá convivir en forma normal en sociedad.

Pero es importante resaltar en este punto, que las políticas en materia de prevención de delito, procuración de justicia y readaptación social no pueden tomarse en una forma aislada, pues el desacuerdo o sobre presión de alguna de ellas provocaría un desequilibrio en todo el círculo de la seguridad pública.

Así por ejemplo no se puede hablar de que exista una política de mayor rigorismo en la prevención de delito y aseguramiento de delincuentes por parte de las corporaciones de policías preventivos, pues lo anterior traería como consecuencia un saturamiento de averiguaciones previas en las Agencias del Ministerio Público y un número mayor de asuntos sin concluir, y a su vez, una deficiencia en el sistema de procuración de justicia.

Por otro lado, no se puede hablar de una aceleración en el sistema de procuración de justicia sin contemplar al sistema judicial o de impartición de justicia, pues esto traería como consecuencia una gran cantidad de asuntos sin resolverse, y un número aún mayor de procesados en prisión preventiva. Y de la misma forma del sistema judicial hacia el Poder Ejecutivo y los Centros de Readaptación Social, pues las cárceles se verían mucho más sobre pobladas.

Para efectos de lo anterior no se puede hablar de políticas aisladas, pues el sistema de seguridad pública debe de contemplar a todos los entes gubernamentales que se han señalado. Pero lo cierto es que todo debe de comprender un cambio, aún paulatino pero inmediato, pues de ello depende el avance real en materia de seguridad pública.

CAPÍTULO III
MARCO DE LEGALIDAD OPERATIVA
INSTITUCIONAL DE LAS CORPORACIONES QUE
INTEGRAN LA FUERZA PÚBLICA DEL ESTADO

3.1 Marco de Legalidad Operativa Federal.

Antes de desarrollar el presente capítulo es necesario asentar que todas las corporaciones policiacas deben de operar con estricto apego a la ley y con base en sus atribuciones dependiendo de la esfera de competencia que a éstas les sean asignadas.

Aunado a lo anterior nuestro artículo 21 Constitucional menciona que “La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad eficiencia profesionalismo y honradez”.⁸⁰ Lo cual nos refiere que todas las corporaciones deben estar regidas en su ámbito de actuación por lo señalado en la ley, la cual debe ser respetada según sea el ámbito competencial.

Así por ejemplo desde el punto de vista del ámbito Federal y en lo que respecta a la seguridad pública exclusivamente, la misma depende del ejecutivo federal y se denomina Sistema Nacional de Seguridad Pública del cual es el Secretario de Gobernación el Titular según nos lo refiere “La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.⁸¹ Misma que ha dado como resultado la formación del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La atinada creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública da como resultado la creación de la coordinación de todas las entidades federativas con la

⁸⁰. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op cit, Artículo 21.

⁸¹. Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op cit, Art. 12., p.38.

Federación misma, a través de la coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, siempre que se dé con estricto apego a la soberanía y autonomía se puede tender a consolidar un sistema que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la seguridad pública, ya que de esta manera se dará forma a los principios fundamentales previstos ya en la carta magna.

El sistema nacional de seguridad pública tiene explícita la coordinación que debe prevalecer para mejorar la labor de las policías del país, mediante su formación profesional, y para establecer como elemento indispensable la sistematización de toda la información relativa a la seguridad pública.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como su nombre lo indica, tiene como fin primordial establecer vínculos de coordinación en diversas materias, tales como los que se establecen en el artículo 10 de dicha ley, el cual contempla entre otras las siguientes:

- I.- Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II.- Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III.- Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV.- Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, Includo el financiamiento conjunto;
- V- Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de Información sobre la seguridad pública;
- VI.- Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5 de ésta Ley;

VII.- Regulación y control de los principios privados de seguridad y otros auxiliares;

VIII.- Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de Prevención de infracciones y delitos y;

IX.- Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para crear la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública".⁸²

3.2 Marco de Legalidad Operativa Estatal.

Para exponer el siguiente tema y como se enunció anteriormente mencionaremos que los cuerpos de seguridad pública estatal deben de regirse por sus propias leyes de seguridad pública, mismas que son emitidas por los congresos legislativos locales o estatales. Dichas Leyes establecen el marco principal de legalidad operativa al cual deberán apegarse dichas instituciones.

Dichas Leyes deben de tener por objeto regular todos los ámbitos tanto de actuación como de administración y operatividad, así como establecer ordenamientos jerárquicos para el personal que en ellas opera y del servicio civil de carrera con que las mismas deben de contar, así como los consejos de honor y justicia, participación ciudadana y estatales de seguridad pública.

Por otro lado, dichas leyes deben de contemplar tanto sanciones, facultades, derechos y obligaciones del personal de seguridad pública de la entidad a la que están destinadas.

⁸². Ibid, Art. 10. p.37

En México existen 32 Entidades Federativas que tienen en su contexto una ley de seguridad pública para el personal designado por cada una de éstas, lo cual hace un tanto extenso el punto al cual hemos de hacer referencia. Por lo tanto, es necesario centralizar nuestra atención en un punto en especial, para lo cual nos abocaremos a realizar un breve estudio en lo referente a la seguridad pública para el Estado de México.

Para tal efecto nos daremos a la tarea, al igual que en el ámbito federal, de señalar las principales leyes que tienen que ver con la seguridad pública, iniciando con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual en su artículo 61 señala como competencia de la Legislatura las siguientes:

“Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I.- Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del estado, en todos los ramos de la administración del gobierno. ...

XL.- Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la federación, otras entidades 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 estatal. ...

XLIII.- Las demás que la Constitución General de la República, la presente constitución, las leyes federales o las del estado le atribuyan”.⁸³

Así mismo en relación con las facultades y obligaciones del ejecutivo el ordenamiento antes señalado nos indica lo siguiente:

⁸³. Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, Artículo 61, Gaceta del Gobierno del Estado de México, p.36.

“Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: ...

I.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del congreso de la unión y los tratados internacionales. ...

III.- Promulgar y publicar leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ...

IV.- Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura; ...

IX.- Conservar el orden público en todo el territorio y mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del estado y las de los municipios en que se encuentre y, en caso de ser necesario, coordinarse con la federación, con otras entidades y con los municipios en los términos de ley; ...

X.- Cuidar de la Instrucción de la Guardia Nacional en el Estado conforme a las Leyes y Reglamentos federales y mandarla como Jefe; ...

XIV.- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Estado cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta constitución y por las leyes; ...

XXIII.- Convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario; ...

XXVII.- Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público”.⁸⁴ ...

Ahora bien no sólo esta encomendada la función de la seguridad pública a estos dos órganos, los ayuntamientos también llevan a cabo una función importante pero ésta será mencionada en el siguiente punto.

⁸⁴. Ibíd Artículo 77, p.39.

Con respecto de las facultades que le son conferidas ala Legislatura del estado, encontramos como se señaló, el “Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del estado, en todos los ramos de la administración del gobierno”, facultad que nos refiere precisamente que al abarcar la seguridad pública la administración del gobierno, ésta debe ser materia de legislación, ya que ligado estrechamente con lo establecido en leyes federales anteriormente señaladas, en la seguridad pública interviene también una función legislativa, de la cual se puede deducir otra de sus facultades la cual señala “Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la federación, otras entidades 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 estatal”, esta facultad es un poco amplia, por lo cual procederemos a explicarla detenidamente.

Esta facultad se desprende directamente de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sistema que se mencionó en anteriores puntos, al respecto cabe señalar que no existe propiamente dicho una Ley de Carácter Estatal la cual especifique la Coordinación entre la Federación, el Estado y los Municipios, ya que dichas facultades le están reservadas a la ley antes señalada, misma que es de carácter Federal, lo cual nos indica que esta facultad se somete a la potestad del Legislativo Federal, pero no así, las disposiciones que puedan reglamentar dicha materia, ya que estas disposiciones se encuentran contenidas en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, a la cual nos referiremos en el siguiente tema.

Tenemos, por otro lado, la potestad de legislar en lo referente a la organización, funcionamiento e ingreso del personal de las instituciones de seguridad pública,

dentro de los cuales encontramos a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, así como a los cuerpos de seguridad pública municipales, los cuales son considerados según la Ley de Seguridad Pública Preventiva de Estado de México como los principales para el cumplimiento de la seguridad pública, y por otro lado existen los Cuerpos de Guardias de Seguridad y los de los Vigilantes, los cuales se consideran como Auxiliares de la Seguridad Pública. Al respecto se encuentra un vacío legislativo, ya que es la Ley antes Citada la que señala en su artículo 39 lo siguiente:

“Artículo 39.- Como Auxiliares de la Seguridad Pública existirán los Cuerpos de Guardias de Seguridad y los de Vigilantes, que se regirán por sus propios ordenamientos en lo que no se oponga a esta ley y demás ordenamientos legales aplicables a la materia.”

Lo anterior nos conlleva a pensar que si bien es cierto que dichos cuerpos son considerados como auxiliares de la Seguridad Pública, también lo es que al permitir que éstos se rijan por sus propios ordenamientos se provoca que no exista la uniformidad en los criterios de funcionamiento, así como de control e ingreso; y así mismo no los deja en una situación definida, ya que si bien es cierto que son contemplados por la Ley, también lo es que no se establece una situación jurídica definida para estos cuerpos auxiliares de la seguridad pública.

Analizaremos, con relación a lo establecido anteriormente, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, para poder establecer criterios más firmes en relación con las bases de la Seguridad Pública en el Estado de México.

La Ley de Seguridad Pública para el Estado de México del 26 de diciembre de 1985 se abrogó el día 9 de marzo de 1999 con la publicación en la Gaceta de Gobierno de dicha fecha en la cual se publicó mediante el decreto 114 la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

Lo anterior se llevó a cabo con el objeto de cubrir los rezagos que en materia de seguridad pública se venían cargando en la administración pública del Estado de México y también con motivo de las reformas a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su momento dio como resultado también la cruzada nacional contra el crimen y la delincuencia. En dichas reformas se incorpora de una manera significativa de la participación de la seguridad pública de las entidades federativas y de los órganos de los tres niveles de gobierno.

Al respecto esta Ley señala en su artículo 1 fracción II que se tiene como objeto... "Establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios a fin de integrar el sistema Estatal Preventivo de Seguridad Pública para contribuir con el Sistema Nacional de Seguridad Pública",⁸⁵ facultad de la que se hablaba en el punto anterior, indicando así que no existe una ley específica para la Coordinación de seguridad Pública Estatal como lo señala las Facultades de la Legislatura, sino que se encuentran estas disposiciones insertas en esta Ley.

La Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México en su título primero, capítulo único menciona en el artículo cuarto que "Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal se regirán por esta ley, reglamentos

⁸⁵. Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, p.1.

convenios y acuerdos y demás disposiciones sobre la materia”.⁸⁶ Mencionando también que la relación laboral de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública con el estado o con los municipios es de naturaleza administrativa, y sus funciones de confianza, lo cual en concordancia con el “Artículo 10 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de 23 de octubre de 1998” expedida mediante decreto número 68, a dichos servidores públicos se les ha reconocido por ley la protección al salario, beneficios de profesionalización y de seguridad social que si bien es cierto les era dado en cierta medida, también lo es que no se reconocía por ley, ya que la antigua Ley de Seguridad Pública del Estado de México de 1985 no contemplaba los beneficios a que nos hemos referido.

Así mismo el artículo 7 de la mencionada ley hace referencia a que “Cuando los fines de la seguridad pública preventiva se vean afectados en el territorio de algún Municipio, la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado se hará cargo de darles cumplimiento mientras subsistan las circunstancias que lo motivaron”.⁸⁷

El artículo anterior hacen referencia a la superioridad de jerarquías que se establece en la forma de utilizar y organizar la seguridad pública en el estado, refiriéndonos que en todo momento en que los fines de la seguridad pública se vean afectados será la Dirección General de Seguridad pública y Tránsito la que asumirá el cargo.

A diferencia de la ley anterior, la Ley de Seguridad Pública Preventiva señala como una atención del Gobernador del Estado la de nombrar al Director General de Seguridad Pública y Tránsito, y como atribución del Secretario General de Gobierno

⁸⁶. Ibid, Artículo 4., p.2.

⁸⁷. Idem.

la de nombrar y remover libremente a los Subdirectores Generales de la Dirección General de Seguridad Pública y Transito y a los Directores de los Colegios de Policía, lo anterior señalado en los artículos 11 fracción III y 12 fracción V de la citada Ley.

En cuanto a las atribuciones de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipal es un poco redundante, desde el punto de vista de que en su artículo 14 señala como atribuciones de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal en ejercicio de sus funciones las siguientes:

“Artículo 14.- Son atribuciones de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal en ejercicio de su función;

I.- Prevenir la comisión de faltas administrativas y delitos;

II.- Salvaguardar la vida, la integridad, bienes y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del Estado;

III.- Cumplir las ordenes que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con la aplicación de las disposiciones de la Ley de la Materia y demás disposiciones legales;

IV.- Auxiliar a la población, al Ministerio Público y a las autoridades Judiciales y Administrativas;

V.- Detener y remitir al Ministerio Público a las personas en caso de delito flagrante y.

VI.- Cumplir y hacer cumplir esta ley, sus disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos legales relativos a la Policía Preventiva”.⁸⁸

⁸⁸. Ibid, Artículo 14., p.5.

El citado artículo 14 es un tanto redundante en cuanto a las atribuciones que le son conferidas a los miembros de seguridad pública municipal, a los cuales se les otorgan atribuciones en el artículo 19 de la citada ley que a la letra dice.

“Artículo 19.- Son atribuciones de los miembros del cuerpo preventivo de Seguridad Pública Municipal en el ejercicio de sus funciones:

- I.- Salvaguardar la vida la integridad, los derechos y bienes de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del municipio, con estricto apego a la protección de los Derechos Humanos.
- II.- Prevenir la comisión de faltas administrativas y de delitos;
- III.- Cumplir las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos, en relación con la aplicación de las disposiciones de la Ley de la materia y demás disposiciones legales;
- IV.- Auxiliar a la población y a las autoridades judiciales y administrativas;
- V.- Detener y remitir sin demora al Ministerio Público a las personas en caso de delito flagrante y:
- VI.- Cumplir y hace cumplir ésta ley, sus disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos legales relativos a la seguridad pública preventiva municipal”.⁸⁹

Los citados artículos 14 y 19 parecen ser exactamente iguales, lo cual provoca una igualdad en las funciones de ambos tipos de corporaciones, haciendo la aclaración de que la Policía Municipal habrá de desempeñar dichas atribuciones solamente dentro del territorio municipal de que se trate, y la Policía Estatal realizará sus funciones en todo el territorio del Estado de México.

⁸⁹. Ibid, Artículo 19., p.8.

La antigua ley de Seguridad Pública para el Estado de México de 1985, señalaba dentro de las atribuciones de la Seguridad Pública Municipal, como única y exclusiva de éstas la de velar el estricto cumplimiento del bando municipal de policía y buen gobierno, lo cual hacía una distinción con las funciones estatales.

Es de destacarse que en la exposición de motivos realizada por la fracción legislativa del Partido de la Revolución Democrática señala como partes componentes de la ley de seguridad pública preventiva para el Estado de México ciertos aspectos importantes tales como:

Que permite el establecimiento del Sistema de Seguridad Pública en la entidad, introduce un nuevo concepto rediseñado a la seguridad desde la perspectiva de la teoría general de sistemas, con toda una estructura de reingeniería de procesos y sistemas de justicia que pretende el saneamiento de los diversos niveles del área de seguridad pública, y así mismo precisa el objeto de la seguridad pública mencionando su concepción y correlacionando su actuación con base a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En términos generales, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México se estructura de la manera que expondremos para su estudio de la siguiente manera:

El Título Primero como disposiciones generales se compone de un capítulo único, el cual señala el objeto, sujetos y aplicación de dicha ley, señalando a la seguridad pública como una función a cargo del Estado en una forma más amplia, así como delimitando y especificando sus fines.

Como objeto de la Ley se señala principalmente el normar la función de seguridad pública que se realiza en el estado y en los municipios, estableciendo al igual que en nuestra carta magna que la Seguridad Pública es una función a cargo del Estado, y que tiene como fines salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos con estricto apego a la protección de los derechos humanos.

Al respecto del objeto de la ley, así como de su aplicación se establece claramente que ésta se realizará a través del estado, pero con respecto de los sujetos o de las instituciones, la ley en comento, contiene una laguna en el sentido de que si bien es cierto que señala como únicos sujetos para realizar la función de seguridad pública a los cuerpos preventivos de seguridad pública estatales y municipales, también lo es que existe en la misma ley la mención de los Guardias de Seguridad y los Vigilantes, a los cuales dicha ley les da la connotación de Auxiliares de la Seguridad Pública, lo que nos indica en cierta forma una contradicción, ya que éstos dependen directamente de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del estado, pero en la presente ley no se les da un reconocimiento como tales; éste será un tema que abordaremos más adelante.

El Título Segundo se intitula de las Autoridades en Materia de Seguridad Pública Preventiva y de sus Atribuciones, el cual se compone de cinco capítulos, los cuales hacen referencia a las autoridades estatales, a las autoridades municipales, a las actividades en materia de seguridad pública preventiva, al mando de los cuerpos de seguridad pública preventiva y a los cuerpos que componen a la seguridad pública en el Estado de México.

Al respecto cabe señalar que el presente título se encuentra íntimamente ligado con lo que se señaló con anterioridad en relación con las facultades y obligaciones del Gobernador en el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual en su fracción IX nos refiere... “Conservar el orden público en todo el territorio y mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del estado y las de los municipios en que se encuentre y, en caso de ser necesario, coordinarse con la federación, con otras entidades y con los municipios en los términos de ley”... ya que el artículo 11 de la Ley en cuestión señala :

“Artículo 11.- son atribuciones del Gobernador del Estado:

I.- Ejercer el mando del cuerpo preventivo de seguridad pública Estatal en los términos de la Constitución Política de la Entidad, a fin de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del Estado;”⁹⁰

Lo cual aunado con las facultades reglamentarias, forman la totalidad de las facultades en materia de seguridad pública, no así con las facultades que le son conferidas al Director de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, ya que el artículo 13 señala lo siguiente:

“Artículo 13.- son atribuciones del Director General de Seguridad Pública y Tránsito:

... VI.- Proponer al Secretario General de Gobierno el Nombramiento de los Titulares de las Comandancias del cuerpo preventivo de Seguridad Pública estatal, de los Colegios de Policía, de los Sub Directores y Jefes de Departamento;

⁹⁰. Ibid, Artículo 11., p.3.

VII.- Nombrar a los integrantes del cuerpo preventivo de seguridad pública estatal, cambiarlos de adscripción de acuerdo a las necesidades del servicio y sancionarlos en términos de esta ley y de sus disposiciones reglamentarias.

Tratándose de los integrantes de los cuerpos auxiliares denominados guardias de seguridad y de vigilantes, esta atribución la ejercerán sus respectivos titulares conforme a sus disposiciones específicas”.⁹¹

Al respecto cabe señalar nuevamente que la presente ley, a diferencia de la anterior, no reconoce plenamente como parte integrante del aparato de la seguridad pública a los cuerpos auxiliares de la seguridad pública, ya que en el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva sólo señala como auxiliares de la seguridad pública a los mencionados cuerpos, y además señala que éstos se registrarán por sus propios ordenamientos en lo que no se oponga a las leyes aplicables, de tal suerte que pudiera llegar a considerarse que no son servidores públicos, ya que las funciones que les están asignadas a dichos cuerpos no se encuentran señaladas en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que se señaló anteriormente, de tal suerte que no se les puede considerar como tales si no se contemplan en el organigrama de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, del cual desaparecieron desde 1995.⁹²

Lo anterior queda como un vacío en la legislación actual, ya que no se le da una determinación ni una categoría exacta a estos cuerpos auxiliares de la seguridad pública, ya que estos cuerpos de facto no solo realizan actividades de seguridad pública al resguardar bienes propiedad del estado ya muebles, ya inmuebles, sino que

⁹¹. Ibid, Artículo 13., p.4.

⁹². Gaceta del Gobierno del Estado de México, 8 de marzo de 1999, p. 3.

también realizan actividades de apoyo a la dirección General de Seguridad Pública y Transito, e incluso utilizan el escudo de ésta, por lo tanto no se puede hablar de que sean unas corporaciones ajenas a éstas.

Lo anterior se encuentra ligado con el siguiente tema, que es el de la formación de los integrantes de los cuerpos, en el cual se hará alusión a la disparidad de criterios.

El Título Tercero se intitula de la formación de los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipal y se compone de tres capítulos, los cuales hacen referencia a la carrera policiaca, el colegio de policía y a la profesionalización policiaca.

Al respecto cabe señalar uno de los grandes mitos que existen en el argot policiaco, la mal llamada Carrera Policial, y lo mencionamos como mal llamada porque desde nuestro punto de vista así lo es, ya que se debería de entender por Carrera Policial una Preparación Técnico Científica, debidamente sistematizada y organizada de tal forma que pudiese tener un reconocimiento con validez oficial, es decir, que dicha Carrera Policial debería tener un reconocimiento con validez oficial, el cual no se tiene, y lo es así a tal grado que no son reconocidos los cursos básicos de formación policial del Estado al presentarlos ante Autoridades Municipales.

Al efecto de profundizar en lo anteriormente dicho, el artículo 49 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México menciona lo siguiente:

“Artículo 49.- Para efectos de la Presente Ley se considera como policía de carrera al elemento que además de su antigüedad, tiempo de servicio, y buena

conducta vaya obteniendo los grados superiores al aprobar los requisitos de las promociones correspondientes.

La profesionalización de los cuerpos de seguridad pública estatal y municipales es obligatoria y su instrucción será conforme a la disciplina militar”.⁹³

No podemos hablar de un policía de carrera, si este no se reconoce ante otras instituciones policiacas, ni tampoco se puede hablar de una profesionalización policiaca mientras no exista un organismo plenamente establecido para cimentar los criterios de una verdadera carrera policiaca, no importando que esta fuese a nivel técnico, la misma estaría realmente enfocada a la formación integral de estos servidores públicos, y de la misma forma estos podrían obtener mejores prestaciones y la ciudadanía tendría la confianza de saber que las personas a las que les esta encomendada la Seguridad Pública son preparados cuando menos en un periodo no menor de tres años, lo que traería tranquilidad a la ciudadanía por el hecho de saber que las personas a las que les esta encomendada la Seguridad Pública se preparan académicamente en un tiempo no menor a tres años.

Lo que pensamos con respecto de este punto es que no obstante que la capacitación es un tema que siempre ha estado en la mesa de discusiones de la seguridad pública, en todas las administraciones de gobierno no existe ninguna que le haya dado el nivel de importancia que ésta requiere, ya que siempre ha sido un tanto dudosa la forma en la que son establecidas las políticas educacionales en el ámbito policiaco. Lo que pensamos que se debe hacer al respecto es dejar la formación policiaca en manos de una institución técnica o universitaria debidamente reconocida

⁹³. Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, Op cit, Artículo 49., p.12.

y establecida para la formación de la carrera policiaca, de ésto hablaremos en temas posteriores a efecto de señalar algunas cifras exactas.

El Título Cuarto intitulado de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública se compone de tres capítulos y nos habla de los deberes en el ejercicio de sus funciones, de sus derechos y obligaciones, así como de sus reconocimientos, premios y condecoraciones.

En referencia a los deberes en el ejercicio de sus funciones de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, es de destacarse la manera tan escrupulosa en la que se han señalado en la presente ley, al efecto de señalar lo anteriormente dicho, el artículo 53 nos establece lo siguiente:

Artículo 53.- los miembros de los cuerpos preventivos estatal y municipales de seguridad pública, en el ejercicio de sus funciones, sujetaran su actuación observando los siguientes deberes;

I.- Conducirse con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

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

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

IV.- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infringir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten

circunstancias especiales tales como amenaza a la seguridad pública, urgencias de las investigaciones o cualquier otra que tenga 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 político 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 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.- Participar en operativos coordinados con otros cuerpos de seguridad pública preventiva, como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

X.- Obedecer las ordenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones siempre y cuando sean conforme a derecho;

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

XII.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y sus bienes;

XIII.- Utilizar los medios disuasivos antes de recurrir al uso de la fuerza; y

XIV.- Velar por la vida y la integridad física de las personas.

Al respecto lo destacable de este artículo es la forma en la que se establece sistemáticamente el respeto a los derechos humanos y la forma de persuasión antes de

utilizar la fuerza pública, lo cual en todo momento deberá de ser plenamente justificable y siempre conforme lo dispongan las leyes de la materia.

Así mismo en lo referente a los derechos de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales la ley establece en su artículo 54 una serie de estipulaciones enfocadas casi todas al goce de la seguridad social y protección al salario de los miembros, los cuales no mencionaremos por no ser parte de nuestra materia de estudio.

El Título Quinto que se intitula de los nombramientos, se compone de dos capítulos que sólo hacen distinción entre los cuerpos de seguridad pública estatal y municipales, haciendo una diferenciación que versa sobre los nombramientos que reciben los integrantes del cuerpo estatal de seguridad pública, mismos que deberán de ser expedidos por el Director General de Seguridad Pública y Tránsito, y los nombramientos que reciben los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública municipales, mismos que deberán de ser expedidos por los presidentes municipales de que se trate, no habiendo mayor ahondamiento.

El Título Sexto titulado del régimen disciplinario y de la remoción, se compone de dos capítulos los cuales se refieren a las sanciones disciplinarias y a la remoción de dichos miembros de seguridad pública.

Por lo que hace a las sanciones disciplinarias, las mismas según lo establece el artículo 68 se verán traducidas de tres formas, a las cuales se hace referencia a continuación:

“Artículo 68.- son sanciones disciplinarias:

I.- Amonestación;

II.- Arresto hasta por 36 horas; y

III.- La separación temporal del servicio hasta por 15 días.

La amonestación es el acto por el cual se advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes y se le exhorta a corregirse. La amonestación se hará constar por escrito.

El arresto es el acto por el cual se ordena la privación de la franquicia al subordinado, por haber incurrido en omisión falta que no sea grave. En ningún caso podrá exceder de 36 horas”.⁹⁴

Cabe señalar que el presente artículo no hace referencia a que si el Arresto puede ser realizado con perjuicio o sin perjuicio del servicio, esto es que el subordinado de que se trate es posible que cubra el respectivo arresto una vez pasado su horario de servicio y además en el horario del mismo, es decir que si un elemento que labora 24 horas continuas y descansa 24 horas, si es arrestado después de sus 24 horas de trabajo deberá de cubrir 12 más solamente pero no especifica si ésta se realizará en su nuevo horario de franquicia, o bien si las horas serán cubiertas en el horario de trabajo posterior.

Por lo que hace a las causas de remoción, las mismas se especifican en forma por demás explícita en el artículo 78, mismo que resalta las faltas de probidad y

⁹⁴. Ibid, Artículo 68., p.17.

honradez, así como la violencia y amagos y así mismo el maltrato a los subordinados y compañeros de servicio, el cual a continuación analizaremos.

“Artículo 78.- Son causas de remoción:

I.- Incurrir en faltas de probidad u honradez, o en actos de violencia, amagos injurias, maltrato a los superiores, compañeros, subordinados o familiares de unos y otros dentro o fuera del servicio;

II.- Faltar por más de 3 días a sus servicios sin causa justificada, en un periodo de treinta días o de 5 en 90 días;

III.- Destruir intencionalmente edificios, obras, equipos, vehículos, instrumentos u otros objetos a su cargo;

IV.- Cometer actos inmorales durante el servicio;

V.- Revelar asuntos confidenciales o reservados de que tuviese conocimiento con motivo de la prestación del servicio;

VI.- Ocasionar con su imprudencia, abandono, descuido o negligencia la sus pensión o deficiencia del servicio;

VII.- Desobedecer las ordenes verbales o escritas de sus superiores;

VIII.- Asistir a sus servicios con aliento alcohólico o bajo el influjo de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes o consumirlas durante el servicio o en el centro de trabajo; y

IX.- Faltar reiteradamente más de dos veces u ocasiones a las obligaciones que impone esta ley y sus disposiciones reglamentarias”.⁹⁵

Cabe señalar al respecto del presente artículo que reiteradamente se hace énfasis en que los elementos de los cuerpos policíacos deben observar en todo

⁹⁵. Ibid, Artículo 78., p.18.

momento un escrupuloso comportamiento y así mismo evitar el incurrir en faltas de probidad u honradez, o en actos de violencia, amagos, injurias, maltrato a los superiores, compañeros, subordinados o familiares de unos y otros dentro o fuera del servicio; pero curiosamente éstas son las causas de mayor incidencia por las cuales la ciudadanía reiteradamente manifiesta su descontento.

El Título Séptimo de las comisiones policiales de estímulos y recompensas, se compone de dos capítulos que hacen referencia a la Comisión Estatal Policial de Estímulos y Recompensas, así como de las Comisiones Municipales Policiales de Estímulos y Recompensas.

Al respecto del este título cabe comentar que se hace mención del establecimiento de una comisión policial de estímulos y recompensas, pero no se señala la forma en la que ésta va a funcionar, ni cada cuando se reunirá, y así mismo no indica la forma en la que dicha comisión deberá de hacerse llegar la información pertinente para analizar los casos en los que se deba de otorgar un reconocimiento a algún elemento, lo que nos conlleva a pensar que dicha comisión actuará en forma discrecional, pero al no especificar la forma en la que se llevará el funcionamiento, ésto puede suponer que dicha actuación sea un tanto tendenciosa o arbitraria.

El Título Octavo, denominado de los sistemas y programas de seguridad pública preventiva, se compone de tres capítulos en los cuales se nos habla acerca de la formación del sistema y programas estatales de seguridad pública preventiva, así como de los programas municipales de seguridad pública preventiva, de lo cual lo destacable es que el Sistema Estatal de Seguridad Pública Preventiva, es el encargado de establecer las bases de coordinación entre la Federación, el Estado y los

Municipios,⁹⁶ la cual se integra por instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstas en la ley en comento.

El Título Noveno denominado de la coordinación en materia de seguridad pública se compone de cuatro capítulos. Es importante destacar que aquí surge una obligación por parte del ejecutivo del estado, de celebrar convenios de coordinación con la federación, los estados y los municipios, en los términos de la Ley Reglamentaria.

El Título Décimo denominado del registro Estatal de personal armamento y equipo de seguridad pública se compone de dos capítulos, de los cuales es destacables la forma en la que se pretende identificar a los miembros de los cuerpos policíacos, al respecto el artículo 132 nos señala:

“Artículo 132.- El Registro estatal de personal, armamento y equipo de seguridad pública estará a cargo de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, se registrará por las disposiciones de la presente ley, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los acuerdos del consejo Nacional de Seguridad Pública y los convenios que el estado suscriba en esa materia.

El registro estatal de personal, armamento y equipo de seguridad pública deberá mantenerse actualizado y contendrá:

⁹⁶. Al respecto véase: Ibid, Art.89., p.21.

I.- Los datos que permitan identificar plenamente y localizar a los integrantes de los cuerpos preventivos de Seguridad Pública estatal y municipales, los auxiliares y de los servicios de seguridad privada, tales como:

- a) Nombre, huellas digitales y fotografía;
- b) Domicilio particular;
- c) Medidas y características antropométricas;
- d) Escolaridad y trabajos desempeñados en materia de seguridad pública o privada;
- e) Descripción de los cursos de capacitación recibidos en el manejo de armas y tácticas policiales;
- f) Habilidad y especialidad en el manejo de armas;
- g) Examen psicológico, médico y sobre el consumo de bebidas embriagantes o de sustancias psicotrópicas o estupefacientes;
- h) Antecedentes laborales y trayectoria en los servicios de seguridad pública;
- i) Estímulos, recompensas y sanciones;
- j) Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del integrante de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal, municipales o de servicios de seguridad privada;
- k) Los demás aspectos que señalen las disposiciones reglamentarias, acuerdos y convenios aplicables;

II.- Los datos de los vehículos que tengan asignados los cuerpos de seguridad pública estatal y municipales, los auxiliares y los servicios de seguridad privada, con el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor; y

III.- Los datos de las armas y municiones que hayan sido autorizadas a los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales, a los auxiliares y a los servicios de seguridad privada por las autoridades y dependencias competentes, con el número de registro, marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación, incluyendo las pruebas técnicas para identificar armas, balas y casquillos disparados".⁹⁷

Cabe señalar que la ley anterior solamente señalaba algunos requisitos a cubrir por parte de los aspirantes a formar parte de estos cuerpos policiacos y no existía una forma de determinar a ciencia cierta la procedencia de dicho elemento, de la misma forma no estaba en posibilidades de verificar si algún elemento solicitante era apto para el ingreso, y si éste además se encontraba registrado en otra corporación.

En el presente artículo cabe señalar que mediante esta escrupulosa forma de identificar a los elementos de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatales y municipales, así como a elementos materiales como unidades y armamento, nos llevará en un futuro a evitar la sustracción a la acción de la justicia de dichos elementos, y así mismo se estará ante una posible mejor selección de elementos que integran estas fuerzas para realizar una depuración de personal.

El Título Décimo Primero denominado del programa de Policía de Barrio y Tecallis, hace mención de que el programa del Policía d Barrio estará a cargo de los ayuntamientos y serán asignados al área o demarcación que corresponda, y por lo que respecta a los Tecallis, éstos se manejarán acorde a las necesidades de los habitantes y se prestarán los servicios antes mencionados con las características de la región en que se encuentran ubicados.

⁹⁷. Ibid, Art.132., p.30 y 31.

Título Décimo Segundo de las obligaciones de las autoridades de seguridad pública y de la participación ciudadana y vecinal se compone de dos capítulos, los cuales nos hablan acerca de las obligaciones del estado y de los deberes y derechos de los ciudadanos en ésta materia.

A contra posición de lo que hemos venido señalando, que la función de la seguridad pública es propia del estado, en este capítulo encontramos que se da una pauta amplia a la ciudadanía para la participación en la materia, de lo cual se desprenden dos vertientes, por un lado tenemos que la ley en comento establece como una obligación del órgano estatal la de establecer los mecanismos para que se acerque la ciudadanía, y por otro lado la de los deberes y derechos de los ciudadanos, de lo cual a continuación enunciaremos, iniciando por las obligaciones de la autoridad en la materia.

“Artículo 150.- Son obligaciones de las autoridades de seguridad pública preventiva estatal y municipal, con relación a la participación ciudadana y vecinal:

I.- Establecer las formas de organización de la participación social;

II.- Convocar a foros y seminarios, entre otros, a las organizaciones sociales, instituciones educativas, grupos sectoriales y a la población en general, para que participe en la elaboración y supervisión de la ejecución y evaluación del programa anual de participación social en materia de policía preventiva;

III.- Elaborar en forma conjunta, con los representantes de los grupos de participación social, el programa anual de participación social;

IV.- Diseñar, establecer y controlar los mecanismos necesarios para la obtención de sugerencias, opiniones, denuncias y quejas respecto de la actuación de

los miembros de los cuerpos de seguridad pública preventivos, atendiéndolas con prontitud y eficacia;

V.- Promover la organización de los ciudadanos, con el objeto de participar en la materia prevención de delito y conductas antisociales;

VI.- Establecer los mecanismos que permitan coordinar, en el ámbito de su competencia, a las organizaciones de participación social que manifiesten expresamente y por escrito, su deseo de participar en materias de prevención de delito;

VII.- Coordinar los trabajos que en forma conjunta realicen los cuerpos preventivos de seguridad pública y los grupos de participación ciudadana, relativos a la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del programa anual de participación social;

VIII.- Elaborar los informes de actividades conjuntas y difundirlas medidas preventivas que adopten de manera individual y colectiva los ciudadanos en los términos de lo dispuesto por el programa anual de participación social;

IX.- Difundir entre la población en general, las actividades que en forma permanente realicen las direcciones de seguridad pública estatal y municipal y las organizaciones de participación social;

X.- Elaborar la estadística de la actuación y logros de la participación ciudadana

XI.- Designar al personal que coordine los trabajos específicos que en forma conjunta desarrollen con las organizaciones de participación social;

XII.- Elaborar un padrón de todos los ciudadanos y organizaciones sociales que intervengan en los programas de participación social;

XIII.- Capacitar permanentemente a los representantes ciudadanos en las tareas de vigilancia que les fueren encomendadas".⁹⁸

⁹⁸. Ibid, Art. 150., p.33.

Rompiendo con los esquemas anteriores, es decir, de las administraciones anteriores, en que la autoridad era lo máximo, en el presente artículo se transforma esta mentalidad, estableciendo claramente la conciencia del estado para abrir la intervención del ciudadano, lo que nos conlleva a pensar que los esquemas cambiaron las diversas formas de administrar la seguridad pública.

En ese orden de ideas, el artículo 152 de la ley citada, nos expresa de forma más clara lo expuesto:

“Artículo 152.- Son deberes y derechos de los vecinos del Estado de México en materia de seguridad pública preventiva:

I.- Informar oportunamente a la autoridad competente de la comisión de delitos cuando tengan conocimiento de su realización sea que se hayan o no-consumado;

II.- Organizarse en grupos de participación social voluntaria, tendientes a la prevención del delito, la protección de viviendas, escuelas, comercios, industrias y demás establecimientos en coordinación con las autoridades responsables de la seguridad Pública en el estado y las de protección ciudadana;

III.- Participar con las autoridades competentes en la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del programa anual de participación social, así como de las estrategias y acciones, que coadyuven al eficiente desempeño de los cuerpos preventivos de seguridad pública del estado y sus municipios;

IV.- Participar en las acciones de supervisión de los cuerpos preventivos de seguridad pública que establezcan las autoridades competentes para verificar la actuación de los miembros de las instituciones policiales apegada a los principios de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez, bajo los que se rige su actuación;

V.- Informar las situaciones irregulares que detecten respecto de la actuación de los miembros de las instituciones policiales estatales y municipales.⁹⁹

Es clara la forma en la que el estado autoridad, se está encontrando así mismo, en el sentido de que ya admite conforme a derecho que no es el único involucrado con la seguridad pública en la relación con sus ciudadanos, hecho histórico y sin precedente alguno, ya que la antigua Ley de Seguridad Pública del Estado de México no contemplaba tales aspectos, y lo más parecido a esto, era que planteaba una posibilidad en el sentido de la coordinación o colaboración interinstitucional, es decir, con otras corporaciones policiacas, y en comparación con la presente ley, ésta contempla como auxiliares de la función de la seguridad pública a las corporaciones de seguridad privada, como lo veremos a continuación.

El Título Decimotercero, nos habla acerca de los servicios de seguridad privada y se componen de seis capítulos; los cuales nos hablan acerca de la normatividad, supervisión y control de los servicios de seguridad privada, así como de los requisitos para la prestación de los servicios de éstas corporaciones, de la autorización y realización de las facultades de la Secretaría General de Gobierno en ésta materia, de las relaciones de trabajo entre los prestadores de servicios y quienes laboren para ellos, así como de las sanciones aplicables a los prestadores de servicios de seguridad privada.

Al respecto cabe señalar que resulta interesante que la misma ley contemple a los servicios de seguridad privada como auxiliares en la función de la seguridad pública, y es así que el artículo 155 nos dice:

⁹⁹. Ibid, Art.152., p.33.

“Artículo 155.- Los servicios de seguridad privada son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus prestadores coadyuvarán con las autoridades de seguridad pública en los casos de urgencia, siniestro, desastre o cuando así lo soliciten las autoridades estatales o municipales”.¹⁰⁰

Es destacable así mismo que los servicios de seguridad privada no eran regulados por ninguna ley, al menos en el Estado de México, y a pesar de que haría falta que éstos estuvieran regulados a nivel federal, la medida que se toma en la Ley de Seguridad Pública Preventiva acerca de los servicios privados de seguridad es positiva, en el sentido de que éstos a pesar de ser de naturaleza civil, se deberán de ajustar a lo que se establece como principios rectores para los cuerpos preventivos de seguridad pública, y al respecto el artículo 156 nos señala:

“Artículo 156.- Las personas que presten servicios de seguridad privada así como el personal que utilicen se regirá en lo conducente por los principios de actuación y deberes previstos en esta Ley para los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública y en lo dispuesto por las disposiciones federales respectivas.”¹⁰¹

Lo anterior nos lleva en forma por demás inequívoca a la regulación de estas empresas por parte del organismo estatal correspondiente, que en este caso es la Secretaría General de Gobierno, y lo anterior es una medida positiva en virtud de que se tendrá un mejor control para el personal que labore en dichas instituciones, en virtud de que anteriormente dichos elementos laboraban en una forma casi fuera de la normatividad.

¹⁰⁰. Idem, Art.155.

¹⁰¹. Ibid, Art.156., p.35.

Ahora bien, para que estas corporaciones puedan laborar en el territorio del Estado de México será necesario que éstas cumplan con una serie de requisitos, los cuales le permiten a la autoridad, una plena identificación tanto de corporaciones e implementos materiales, así como de equipo y personal, y en atención a lo anterior el artículo 166 señala los deberes para las personas físicas o morales autorizadas para la prestación de servicios de seguridad privada, los cuales consisten en un compendio de 26 puntos, que no enunciaremos por no ser parte de nuestro estudio específico, pero que vale la pena mencionar ya que lo anterior forma parte de lo que hoy se conoce como la fuerza pública del estado.

El Título decimocuarto nos habla de las medidas preventivas para la seguridad y protección, se compone de un capítulo único que habla de sistemas de alarma y medidas de seguridad para inmuebles.

El Título Decimoquinto del control de la fabricación y comercialización de uniformes e insignias policiacas se compone de un capítulo único, en el cual menciona la fabricación y comercialización de uniformes e insignias policiales, mismos que observaran los siguientes requisitos.

“Artículo 186.- Para la fabricación y venta de uniformes e insignias policiales, los responsables cumplirán los requisitos siguientes:

I.- Identificar plenamente al comprador; y

II.- Remitir mensualmente una relación completa de la venta respectiva, a la autoridad de seguridad pública correspondiente, para su control.”¹⁰²

¹⁰². Ibid, Art.186., p.41 y 42.

Una vez señalado lo anterior, no omitimos señalar que la base legal establecida para el desempeño de las funciones de los cuerpos de seguridad pública estatal, no termina en lo antes señalado, y aunque la ley que se expuso anteriormente es el sustento principal para su desempeño es de señalarse que muchos otros ordenamientos legales tienen que ver en el desempeño de las funciones para las que fue creada la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México, y que existen ordenamientos legales homólogos en el interior de la república en las diversas entidades federativas, así por ejemplo tenemos a las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la federación. 5 de febrero de 1917 y sus reformas y adiciones;
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta de Gobierno del Estado de México. 10 de Noviembre de 1917 y sus reformas y adiciones;
- Ley General que establece las bases de Coordinación Para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la federación. 1 de diciembre de 1995.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Diario Oficial de la federación. 11 de enero de 1972 y sus reformas y adiciones;
- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de los Municipios, y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 30 de Agosto de 1939. Y sus reformas y adiciones;
- Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 21 de Abril de 1971. Y sus reformas y adiciones;

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 29 de diciembre de 1971 Y sus reformas y adiciones;
- Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 11 de septiembre de 1990. Y sus reformas y adiciones;
- Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 20 de octubre de 1992. Y sus reformas y adiciones;
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 19 de octubre de 1994;
- Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 9 de diciembre de 1960. Y sus reformas y adiciones;
- Código Penal para el Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 16 de enero de 1986. Y sus reformas y adiciones;
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 7 de febrero de 1997. Y sus reformas y adiciones, entre las más importantes.

Es de comentarse que tan solo en el Estado de México existen un total de 52 leyes aplicables ala base legal de actuación de la Policía Estatal.¹⁰³

¹⁰³. Gaceta del Gobierno del Estado de México., Op Cit, México 8 de Marzo de 1999. p.2-5.

3.3 Marco de Legalidad Operativa Municipal.

Como ya se señaló en el tema anterior, se encuentran estrechamente relacionadas las policías estatales y municipales mediante diversos ordenamientos; lo que haremos en este tema es establecer las diferencias que establecen dichos ordenamientos legales para las Corporaciones de Seguridad Pública Municipal, para lo cuál al igual que en el tema anterior hablaremos acerca del Estado de México.

En lo que respecta al marco legal de actuación de las corporaciones Policiales de carácter municipal, el artículo 115 fracción III inciso h señala: "Los Municipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos... h) Seguridad Pública y Tránsito".¹⁰⁴

Una vez establecida la base principal de dicha facultad, haremos referencia a la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, la cuál en su artículo 70 fracción V establece lo siguiente: "Corresponde a la Legislatura... Dictar las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios y establecer las bases normativas para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones."¹⁰⁵

Así mismo, el artículo 145 establece lo siguiente "El presidente municipal promulgará y dará publicidad al bando municipal y demás normas de carácter general

¹⁰⁴ . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op cit, Art. 115. p.98.

¹⁰⁵ . Marco de Actuación de la Secretaría de la Contraloría 1992-1993, Gobierno del Estado de México, Abril de 1993, p.26.

expedidas por el Ayuntamiento".¹⁰⁶

Por otro lado la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en su artículo 142 "En cada Municipio se integrarán Cuerpos de Seguridad Pública, de Bomberos y en su caso, de Tránsito, de los cuales el Presidente Municipal será el jefe inmediato".¹⁰⁷

Así mismo, el artículo 144 de la mencionada Ley, establece "Los cuerpos de seguridad pública bomberos y tránsito municipales se coordinaran en lo referente a su organización, función y aspectos técnicos con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado".¹⁰⁸

En forma conjunta y relacionado con el tema de la seguridad pública en el municipio es de resaltarse que las corporaciones municipales deberán velar por el estricto cumplimiento del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, y así lo establece el artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, misma que en su artículo 17 establece:

"Son atribuciones de los presidentes municipales en materia de seguridad pública preventiva:

I.- Ejercer el mando del cuerpo de policía preventiva de seguridad pública, en los términos de la Ley orgánica municipal, reglamentos y demás disposiciones legales

¹⁰⁶. Ibid, p.43.

¹⁰⁷. "Ley Orgánica Municipal", Art. 142, Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2 de Marzo de 1993, en: Estado de México 97 Compendio de disposiciones fiscales, p. 37.

¹⁰⁸. Ibid, p.38.

aplicables, a fin de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del municipio...

V.- Cumplir y hacer cumplir esta ley, el bando y reglamentos municipales que se dicten para mantener la seguridad pública en la jurisdicción de su municipio.¹⁰⁹

En el mismo orden de ideas, El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del municipio de Ecatepec nos refiere en su artículo 69 “La seguridad y moralidad públicas, el respeto a las personas, a sus propiedades, a sus posesiones y derechos dentro del municipio estarán custodiados por los cuerpos de Policía y Bomberos Municipales, los cuales tendrán como jefe inmediato al Director de Seguridad Pública y Bomberos a través de sus jefes respectivos”.¹¹⁰

Por lo que hace al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, dicho ordenamiento jurídico esta encaminado principalmente a proteger aspectos muy especiales como son: La moralidad del municipio, la salud del municipio, el orden público municipal, instalaciones propiedad del municipio, y el plan estratégico municipal de vivienda.

Para el logro del cumplimiento de los objetivos del Bando de Policía y Buen Gobierno, el Gobierno Municipal deberá de designar a propuesta del Presidente Municipal, a por lo menos un oficial conciliador y calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones en que el Ayuntamiento lo determine.

¹⁰⁹ Ley de Seguridad Pública Preventiva, Op cit, Art. 17., p.6.

¹¹⁰ Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno. H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 1994-1996, p.44.

Las atribuciones de dichos oficiales conciliadores se encuentran especificadas en el artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que a la letra dice:

“Artículo 150.- Son Atribuciones de los Oficiales Conciliadores y calificadores:

I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales de otras autoridades.

II.- Conocer, calificar e imponer sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;

III.- Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que en su caso se causen a los bienes propiedad municipal haciéndolo saber a quien corresponda;

IV.- Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de multas impuestos en términos de ley;

V.- Llevar un libro donde se asiente todo lo actuado;

VI.- Expedir, a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que se realicen;

VII.- Dar cuenta al Presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a reglamentos y ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quién hubiese recibido de éste tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;

VIII.- Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.”¹¹¹

De esta forma es que se establece el ordenamiento legal aplicable por medio del cual se hace prevalecer, no solo la seguridad pública en el interior de el municipio, sino, también el orden público y la moral, los cuales se encuentran estrechamente ligados con la seguridad pública.

¹¹¹. Ley Orgánica Municipal, Op cit, Art. 150., p.40.

CAPÍTULO IV
LA FUERZA PÚBLICA EN RELACIÓN AL PODER
PÚBLICO-COACTIVO DEL ESTADO

4.1 Concepto de Poder Público.

El concepto de poder público, a lo largo del tiempo, ha sido un tema algo controvertido en el mundo de la ciencia política. En la teoría del estado, es común que se confundan los términos “poder público” y “poder político”, ya que en un amplio sentido podemos referir que los dos ingieren en gran medida en la vida del gobernado, afectando su esfera jurídica en gran medida.

A continuación haremos referencia a los puntos de vista de algunos autores para llegar, en particular, a señalar la importancia de la fuerza pública del estado como poder público.

George Jellinek concibe la idea de poder público de la siguiente forma “El poder público entendido como el poder de una comunidad política independiente es considerado un poder independiente. A diferencia de cualquier otro poder social, el cual se ejerce en razón de ciertas condiciones (relaciones, parentesco, ascendiente, compromisos, pactos, alianzas, promesas, etc.). El poder público constituye una dominación en la que se manda de modo incondicionado”.¹¹²

Por otro lado para el autor Hans Kelsen “al *Imperium* del poder público (poder político, poder del Estado), dentro de su ámbito de acción no puede sustraerse nadie.

¹¹². George Jellinek, Teoría general del Estado traducción de Fernando de los Ríos, citado en Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de investigaciones Jurídicas. Tomo IV, p. 2448.

El poder está dotado de estas características (ser un poder común supremo, independiente e incondicionado), es un poder público, el poder del estado. Estas propiedades son las que diferencian al poder público de cualquier otro poder social. El poder público es el Leviatán, que habiendo devorado todas las demás fuerzas sociales se constituye en el monopolio legítimo del poder.¹¹³

Por otra parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al Poder Público de la siguiente manera: "En un sentido más restringido Poder Público (o, las mas de las veces, en plural: poderes públicos) son expresiones que, aunque implicando el poder político, designan, más bien, las instituciones concretas a través de las cuales el poder se manifiesta y funciona. El poder del estado no puede actuar sino a través de ciertas instituciones más o menos permanentes (instancias sociales claramente identificables). De esta manera "orden público" equivale a "órgano del estado" y en ciertos contextos, a "administración pública". De ahí que el poder público, en su organización, estructura y fines, el derecho Político, sea el objeto de la dogmática del derecho público. La teoría del derecho público no es sino una doctrina de los poderes del estado, de sus órganos, de sus funciones, de sus competencias, de sus obligaciones."¹¹⁴

Ya se ha señalado que el poder público se ejerce a través de ciertas instituciones y directamente hacia los gobernados, con la prerrogativa de aplicar y hacer valer la ley, así como las diferentes disposiciones gubernamentales, así pues, existen tres principales elementos dentro del poder público, que son: Institución gubernamental, gobernado, y aplicación de la ley. El poder público, para garantía

¹¹³. Hans Kelsen, "Teoría General del Derecho y el Estado, Traducción de Eduardo García Maynez", citado en Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, p. 2448.

¹¹⁴. Ibid., p.2448 y 2449.

social y amenera también de garantía constitucional, se encuentra consagrada en el artículo 125 de nuestra constitución federal, que a la letra dice, "Ningún individuo podrá desempeñar a la vez, dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar".

Así pues, el poder público no puede ser centralizado o detentado en una sola persona, ya que de ser así provocaría que inclusive la persona que lo detentara estuviera exenta de la aplicación de la ley.

4.2 Situación Actual de la Fuerza Pública del Estado.

Existe una enorme disparidad y una desproporción muy marcada en cuanto a la distribución y cobertura de elementos dedicados a la seguridad pública en todo el país, lo anterior aunado a la falta de políticas claras y la falta de unificación de criterios arroja un desequilibrio en los resultados y por consecuencia, no se cuenta con un avance sistemático y coherente en materia de seguridad pública.

La inversión en seguridad pública en porcentajes del producto interno bruto en México a sido también deficiente, y junto a este problema las cantidades financieras que apoyan el trabajo policial son precarias. Tampoco existen criterios específicos para decidir cuánto, dónde, cómo, en qué y para qué invertir o no el presupuesto asignado al rubro. Esta situación adquiere una relevancia muy significativa en el caso de las policías preventivas, tanto estatales como municipales de la República.

“Durante el sexenio 1989-1994, la inversión en infraestructura policial preventiva (no considerando a las corporaciones de policía judicial) por cada mexicano fue de un peso nuevo por habitante.”¹¹⁵

Si esta cifra se ubica respecto a su porcentaje de participación en el producto interno bruto del país, se observa que el gasto destinado a la infraestructura policial en este periodo representó solamente el 0.008 % del producto interno bruto, el cual ascendió a 509,858 miles de pesos, desde luego sin considerar el gasto administrativo y el salario de las corporaciones policiales.¹¹⁶ Mostrado en la figura 4.2.1.

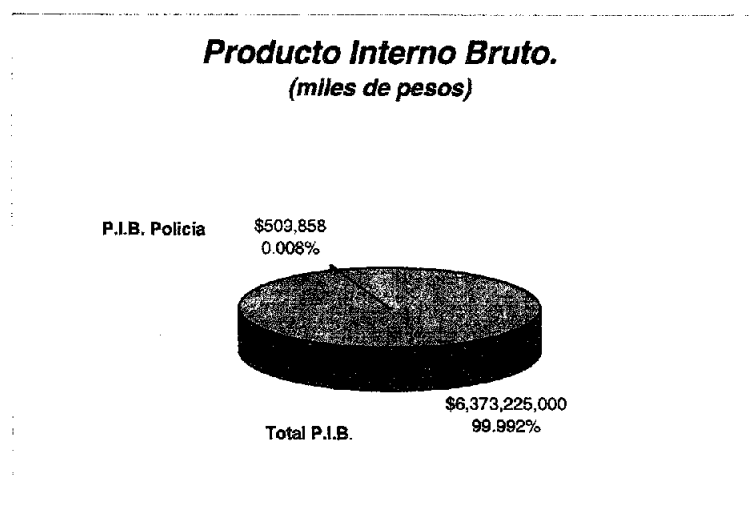


Figura 4.2.1. Participación destinada a la infraestructura policial del P.I.B.

Un tercer problema que influye directamente en nuestras corporaciones policíacas, es el que el desempeño de sus funciones implica un alto riesgo en el

¹¹⁵. Programa Nacional de Seguridad Pública.1995-2000, Op cit, p.7.

¹¹⁶. Ibid, p. 12.

cumplimiento de sus obligaciones, ya que para el desempeño de las mismas deben actuar para prevenir y en varios casos, enfrentar situaciones de peligro provocadas por delincuentes mejor equipados y pertrechados que ellos.

En lo que se refiere a las percepciones salariales de los policías, se carece de una política que permita calcular con criterios adecuados tales percepciones, así por ejemplo, en el municipio de Tapachula, un policía raso ganaba en 1994, trescientos sesenta y un pesos al mes, en tanto que en el D.F. el mismo puesto tenía un ingreso de mil trescientos pesos al mes.¹¹⁷ Podemos observar esta diferencia en la figura 4.2.2.

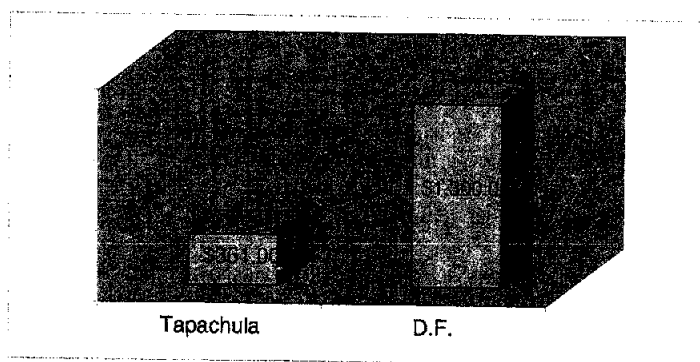


Figura 4.2.2. Diferencia en percepciones salariales del policía raso en 1994.

Lo anterior pone de manifiesto desequilibrios, ineficiencias e inconsistencias que son el resultado de la falta de políticas claras, sistemáticas y coherentes, así como la ausencia de un sistema de planeación que facilite la administración y operación de los servicios policiales del país.

¹¹⁷. Ibid, p. 36.

Los bajos salarios policiales son una de las fuentes principales para propiciar la corrupción en nuestro país; si consideramos que el nivel promedio de cultura en nuestras corporaciones policíacas es el de primaria terminada, añadiéndole a éste la falta de políticas que tengan como fin la verdadera capacitación para el desempeño policiaco.

Otro factor asociado lo encontramos en la cantidad de despidos, ceses y destituciones injustificadas o arbitrarias, mismos que consisten en otro tipo de factores generalizados que muchas veces se registran en los expedientes personales de los policías, pero que son motivo de destitución, aunque generalmente no sean materia de consignación ante las autoridades competentes. Muchas veces sólo se procede a la baja administrativa sin alguna otra explicación y sin la indemnización correspondiente, lo que da como resultado a una persona que conoce de políticas y de estrategias policíacas, pero en calidad de civil y con el problema del desempleo y la premura de no tener ingresos económicos.

Si el policía despedido corre con suerte, será integrado a las filas de otros cuerpos policiales en otras entidades federativas, podrá prestar sus servicios en corporaciones de seguridad privada, o bien pasará a formar parte de nuestras bastas organizaciones criminales; lo cual podemos demostrar con la cantidad de consignaciones judiciales de policías o ex policías.

Esta concepción socioeconómica destaca que el origen social del personal policiaco es de las capas sociales menos escolarizadas y de escasos recursos económicos. De ahí que los requisitos de escolaridad sean mínimos y el salario también, con largas horas de trabajo y una gran diversidad de jornadas.

De todo lo anterior podemos destacar que las condiciones laborales, culturales y económicas no corresponden a las políticas gubernamentales, constitucionales, sociales y de funcionamiento que se deben de contemplar como mínimas para el desempeño y la función policiaca en México.

En el rubro comprendido dentro de la capacitación policial, como factor fundamental para la profesionalización, se encuentra la formación específica que reciben los aspirantes al ingresar a la corporación policiaca de que se trate. En nuestro país existen 58 instituciones de capacitación policial, de las cuales 17 son para policía judicial y 41 para la policía preventiva.¹¹⁸

En ellas se carece de textos, planes educativos, selección y formación de programas de mediano o alto nivel académico que se encuentren común o mínimamente articulados y como menciona el autor Samuel González Ruiz en su libro Seguridad Pública en México, “la creación de espacios para el desarrollo académico policiaco serio es condición necesaria para que las políticas que se instrumentan no nos conduzcan a la repetición de errores añejos, que luego generan consecuencias contraproducentes”, y concluye más adelante diciendo: “Podemos afirmar que la inversión pública en la generación de ciencia es el mejor camino para el progreso y bienestar social, así como para la gradual superación de nuestros propios obstáculos”.¹¹⁹

Lo anteriormente señalado, en contraposición con lo que dice el autor nos indica que en México no se cuenta con un sistema de profesionalización coherente, para llevar a la seguridad pública a un nivel de óptima eficiencia.

¹¹⁸. Dirección General de Supervisión de los servicios de protección ciudadana. SEGOB, Programa Nacional de Seguridad Pública, Op cit, p. 21.

¹¹⁹. Samuel González Ruiz, Seguridad Pública en México, Op cit, p. 114.

La profesionalización policiaca es una política reciente, atendiendo a sus fechas de fundación. Por ejemplo, en la década de los 60's iniciaron cuatro academias, una sola en los 70's, veintiuno iniciaron labores en los años 80's, y en los 90's cuatro más.¹²⁰

No todas las academias de policía imparten curso básico, ya que hasta 1994, en cinco de estas instituciones se suspendió o no se imparten (Guerrero, Campeche, Tlaxcala, Durango y Guanajuato).¹²¹

El curso básico en las academias del país muestra un promedio de duración de 4.5 meses, que oscila entre un mes en Baja California y 9.5 meses en Querétaro, exceptuando el curso de 2 años en Quintana Roo.¹²² El promedio Europeo de los cursos básicos para policías preventivos es de 21 meses, que incluyen cursos teóricos y prácticos. En países como Alemania, Austria, Dinamarca o Finlandia, el curso es de entre 32 y 36 meses.¹²³ Esta diferencia puede ser observada en la figura 4.2.3.

En cuanto al personal docente de las academias, durante 1994, hubo 606 profesores con experiencia (127 policías, 99 militares, 380 civiles) y 40 docentes sin perfil profesional. Para evaluar la formación y especialización de éstos, debe considerarse que 202 de ellos se describen como técnicos y empíricos con experiencia, que conocen limitadamente las necesidades y trabajos de prevención y del respeto y protección a los derechos humanos que debieran caracterizar las

¹²⁰. Programa Nacional de Seguridad Pública, Op cit, p. 38.

¹²¹. Ibid, p. 39.

¹²². Fuente: Dirección General de Supervisión de los Servicios de protección Ciudadana, SEGOB, Programa Nacional de Seguridad Pública, Op cit, p. 22.

¹²³. Samuel González Ruiz, Op cit, p. 161 y 162.

técnicas de enseñanza para la policía profesionalizada.¹²⁴ Lo cual podemos observarlo en la figura 4.2.4.

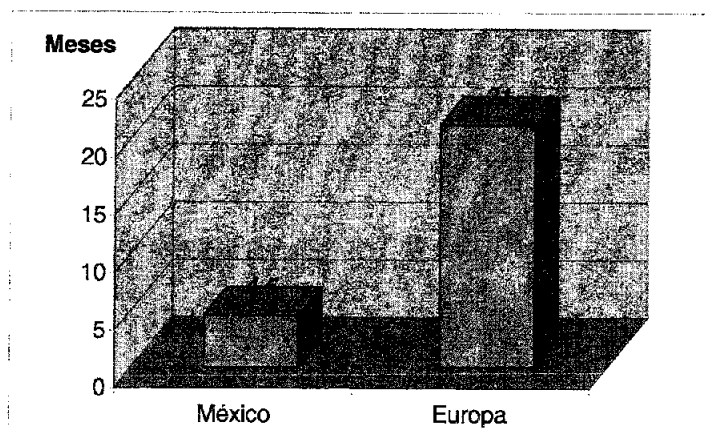


Figura 4.2.3. Promedio de duración mensual de cursos básicos de capacitación policial.

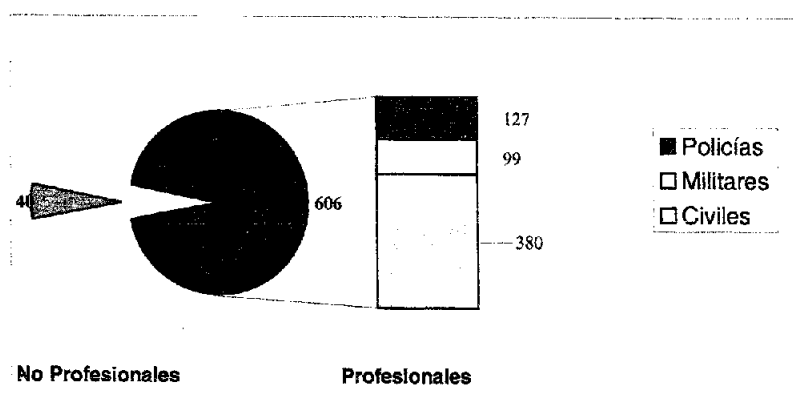


Figura 4.2.4. Profesionalización en el personal docente de las academias policiales en 1994.

¹²⁴ Programa Nacional de Seguridad Pública, Op cit, p 39.

Es importante destacar que no se conoce ningún tipo de instituto de capacitación para personal docente adscrito a estos planteles, y no se tiene registro formal de los capacitadores.

La mayor parte de los policías mexicanos, 223,533 (55.6%), se encuentran en el rango escolar sin instrucción, primaria incompleta, y primaria completa. De ellos, 99,450 (24.7%), están comprendidos en secundaria completa e incompleta; y 55,342 (13.7%), con preparatoria completa o incompleta, más aquellos con normal completa o incompleta 788 (0.19%), y otros tipos de escolaridad 23,618 (5.81%).¹²⁵ Mostrado en la figura 4.2.5.

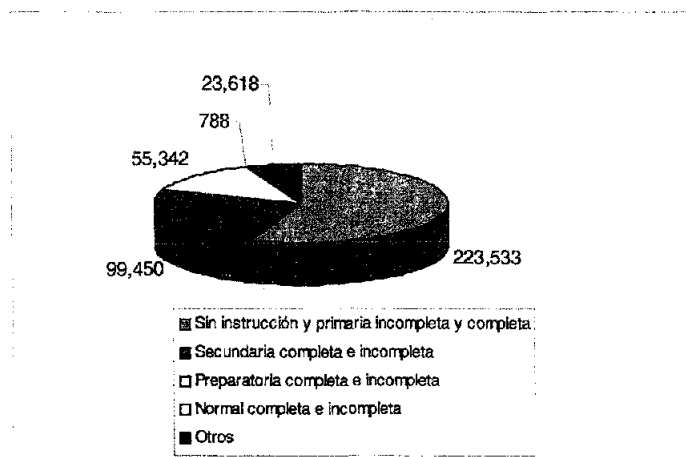


Figura 4.2.5. Nivel Escolar de la Policía en México.

En estas condiciones de baja escolaridad, adquiere sentido y explicación causal, la frase: “El policía se hace en la calle”; que los propios elementos y funcionarios policiales utilizan para justificar su falta de valoración frente a la

¹²⁵ Datos de la Dirección General de Supervisión de los servicios de protección ciudadana de la Secretaría de Gobernación, 1994, Programa Nacional de Seguridad Pública, Op cit, p. 23.

capacitación (el personal castigado es al que se le envía a los cursos) y la falta de comprensión de su relevancia.

4.3. El Mando Disperso y Deficientemente Empleado.

Los mandos están constituidos en los cuerpos policiales por el personal directivo y comandantes en cada nivel de su estructura orgánica, teniendo la autoridad y la responsabilidad para que el organismo que maneja, cumpla con todas sus funciones que las leyes y reglamentos policiales les confiere. Entendiéndose que son los únicos responsables de lo que su organismo haga o deje de hacer; teniendo la facultad de decidir, ordenar y el deber de exigir que las ordenes se cumplan. Pueden delegar parte de su autoridad en los mandos que le son subordinados, pero nunca su responsabilidad.

La distribución de los mandos en actividades operativas y administrativas están contemplados en ciertos órganos auxiliares para facilitar el trabajo en dichas actividades.

En el Estado de México se cuenta con una estructura orgánica semejante a la de un cuerpo militar, que cabe destacar, no se contempla en la ley de seguridad pública preventiva del Estado de México de 1999.

Dicha organización obedece a la siguiente estructuración:

1. Estado Mayor.
 - a) Un Jefe de Estado Mayor.
 - b) Un Subjefe de Estado Mayor.

2. Grupos de comando.

- a) De Subdirección regional, Comandancia de región y Sector. Un Jefe de grupo de comando.

3. Integrantes.

- a) Subdirector General de Operaciones.
- b) Técnico Operativo General.
- c) Los designados en cada una de las secciones.
- d) Subdirectores Generales.
- e) Subdirectores Regionales.
- f) Comandantes de Región.

Todo Estado Mayor y grupo de comando comprende elementos orgánicos, asesores y eventuales.

1. Estado Mayor. (Orgánicos propiamente dicho).

- a) Subdirección de Operaciones. Jefe de Estado Mayor.
- b) Técnico Regional. Subjefe de Estado Mayor.
- c) Jefe de la Sección Primera. Personal.
- d) Jefe de la Sección Segunda. Información.
- e) Jefe de la Sección Tercera. Instrucción y Operaciones.
- f) Jefe de la Sección Cuarta. Abastecimientos.
- g) Jefe de la Sección Quinta. Tramite y Correspondencia.

2. Asesores.

- a) Subdirector General de Operaciones.
- b) Subdirector de Servicios al Público.
- c) Subdirector Administrativo.
- d) Subdirectores Operativos Regionales.

- e) Secretario Particular.
 - f) Director del Colegio de Policía.
 - g) Técnicos Operativos.
 - h) Jefe de Agrupamiento de Guardias.
 - i) Jefe del Agrupamiento de Vigilantes.
 - j) Delegados.
 - k) Comandantes de Región.
 - l) Jefe del Departamento de Información y Análisis.
 - m) Jefe del Departamento de Prensa y Relaciones Públicas.
 - n) Jefe del Departamento Jurídico.
 - o) Jefe de Asesores.
 - p) Jefe de Ayudantes.
 - q) Jefe del Servicio Médico.
 - r) Jefe del Depósito de Armamento, Municiones, Vestuario y Equipo.
 - s) Jefe de Transporte.
 - t) Jefe de Servicios de Radio Comunicación.
 - u) Los que en su momento requiera la Dirección G.S.P.T.
3. Eventuales.
- a) Dependencias Federales, Estatales y Municipales.
 - b) Corporaciones Policiales, Federales, Estatales y Municipales.
 - c) Sector Privado.¹²⁶

La existencia de muchos órganos dentro de una dependencia policíaca, como la existencia de mandos subordinados, provoca diversidad de criterios, tanto para llevar a cabo las ordenes del superior al inferior, como para comunicar información,

¹²⁶. Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México, Manual de Organización y Funcionamiento del Estado Mayor y Grupos de Comando de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México., p.1

cumplimiento de ordenes, necesidades y todo tipo de acontecimientos del inferior al superior.

En el capítulo anterior, hicimos referencia a la detentación del poder público como garantía constitucional, en el sentido de que no podía ser objeto de centralización o concentración en pocas manos, lo que ocurre a contrario *sensu* dentro de las corporaciones policíacas, lo cual da como resultado, que la facultad de mando, dirección y decisión se vean desmeritadas, dado que las ordenes pasan mucho de mano en mano, y de boca en boca, provocando que las personas que la deban de cumplir no la lleven a cabo con el debido cuidado y exactitud que se necesitan.

CONCLUSIONES

Uno de los errores principales del uso del poder público es poner precisamente ese poder en manos de quienes no tienen la capacidad ni la conciencia necesaria de lo que esto significa. En todas las épocas de la historia humana, nos podemos dar cuenta de ello; todo el panorama que hemos visto y analizado referente a las fuerzas policíacas en nuestro país tiene muchas problemáticas de trasfondo, esto es que nada es lo que parece, ya que socialmente hablando jamás podremos saber lo complejo que resulta el entender que por la lucha de intereses y del poder, nuestros cuerpos de seguridad pública se hayan afectados a su interior.

Trataremos de ser objetivos en las conclusiones que haremos, a pesar de que los temas presentados aparte de llevar un sentido social, conllevan consecuencias jurídicas que están sustentadas en lo comentado a lo largo del presente trabajo.

Aclarado lo anterior procedemos a enunciar las conclusiones del presente trabajo.

La formación de cuerpos policíacos en la colonia, obedeció principalmente a que los españoles al establecerse en nuestro territorio y al iniciar la organización de las ciudades, debían resguardarse a sí mismos, velando por su seguridad más que por la de la ciudad, y al adoptar políticas un tanto temerarias hacia los indígenas, resultado lógico de que ellos mismos esperaban una rebelión, la cual no se dio en esa época, y que trajo como consecuencia una buena organización de las ciudades, a costa del sometimiento de los indios, pero con ese único fin precisamente.

Paulatinamente la actividad policial se fue especializando, lo cual trajo como consecuencia que el 12 de julio de 1530 (citado en el capítulo 1.4) se crearan los títulos de alguaciles de indios y alguaciles de doctrinas. Es decir, una parte de los hombres pasaban en forma directa al servicio de la iglesia para perseguir a los indios obstinados que se resistían en adoptar la fe cristiana. Al respecto pensamos que surgió aparte de un policía del orden que tenía como misión principal la del sometimiento físico, un policía del pensamiento, es decir, que los alguaciles de doctrinas se abocarían a perseguir a los indios que no adoptaran la religión cristiana y coadyuvar con la iglesia para estos fines, y lo anterior se debió a que la conquista de las fuerzas no era suficiente para dichos colonizadores, ya que ideológicamente resultaba más difícil que éstos fueran respetados.

La autoridad administrativa no tiene límites para realizar las visitas domiciliarias, ya que al hablar del orden público se habla de un concepto muy amplio, y la única limitante que existe a esta potestad es la que el legislador impone los casos y condiciones en que se practicarán las mismas para cerciorares del cumplimiento de los reglamentos sanitarios, fiscales y de policía.

Seguridad y propiedad van inseparablemente unidas, la seguridad, se convierte en el primero de los bienes y correlativamente en el fin primario del gobierno político, y figura como para el desarrollo de la libre propiedad.

Comúnmente se piensa que la fuerza pública comprende o se integra por el Ejército, Armada, Fuerza Aérea Mexicanos y corporaciones policíacas especializadas, lo cuál no es del todo cierto, ya que la fuerza pública del Estado comprende también a todos los entes por medio de los cuales el Estado se manifiesta para preservar la seguridad al interior del país, mismos que se puede definir en dos

palabras, "Seguridad Pública", la cual los autores la conciben como " El conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa".

La definición que nosotros proponemos es la siguiente: La seguridad pública es la obligación a cargo del Estado por medio de la cual este debe garantizar a los Gobernados el mantenimiento del orden público y la paz social como una medida permanente de seguridad, que inspire a los gobernados la certeza de que las medidas empleadas en los ámbitos de la prevención de delito, procuración e impartición de justicia así como de readaptación social establecen las bases mínimas para el desarrollo y la seguridad de la población y que dichas medidas tienen como finalidad la prevención de hechos antijurídicos y de conductas delictivas para hacer preservar el Estado de Derecho por y para los gobernados.

Para la evolución del concepto de seguridad pública como garantía Constitucional de los gobernados, es necesario que se realicen más estudios doctrinarios de la misma, ya que los que existen actualmente se formularon en las décadas de los 80's y principios de los 90's, mismos que no han resultado ser una base doctrinaria real para la evolución de la Seguridad Pública en México.

Debe de existir un mayor estudio doctrinario a cerca de la *Garantía Constitucional de Seguridad Pública* para lo cual, el Consejo Nacional de Seguridad Pública debe hacerse llegar de un verdadero grupo de investigadores, teóricos y prácticos para la evolución real de la seguridad pública, ya que ésta debe ser y es interdisciplinaria y no sólo contemplar una posible invitación de instituciones académicas y agrupaciones del sector social y privado que estén relacionadas con la

materia, ya que los más grandes estudios de nuestros juristas han sido realizados en Universidades Autónomas y en Institutos de Investigaciones Jurídicas, mismos que para el desarrollo de sus planteamientos siempre han operado en una forma externa a las funciones del propio Estado.

Debe contemplarse dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública a un representante del Poder Judicial, ya que el no hacerlo nos lleva a pensar que las políticas tomadas al respecto no serán totalmente atinadas, dado que todo el rubro de la seguridad pública se encuentra en un sistema que debe funcionar en forma unificada e integrando a todos los sectores que intervienen en la seguridad pública, desde las aprensiones hasta la readaptación social, ya que aunque se tomen medidas novedosas en materia de procuración de justicia y de impartición de la misma, se estará rompiendo con los fines últimos del Derecho Penal que deben ser el reinserir al sujeto reo a la vida social.

No obstante lo establecido en la Carta Magna, tenemos a contraposición lo antes señalado en las estadísticas del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, en cuanto a que existen inclusive 335 municipios en la República que carecen del servicio de seguridad pública, y las demás estadísticas con relación al déficit en números de integrantes de las corporaciones policíacas y que operan con todas estas carestías, lo que nos lleva a cuestionarnos si ello obedece a las políticas criminales que se han adoptado, o si obedece a una soberanía o cierta independencia que tienen los Municipios. En todo caso pensamos que es un error del tamaño de México el hecho de que la seguridad pública le sea encomendada a los Municipios, pues lo anterior crea una gran injusticia social, al crear policías pobres para los barrios pobres y policías ricos para los barrios ricos, lo anterior sustentado en

las estadísticas antes presentadas y en la visible diferencia que existe en los recursos que poseen los diferentes Ayuntamientos.

Los ayuntamientos deberían de dejar la potestad de la seguridad pública, en manos de las Entidades Federativas, y que fueran los ayuntamientos los que, en la medida de su presupuesto coadyuvaran con las Gobernaturas de los Estados, para crear Secretarías de Seguridad Pública Estatales, que pudieran proporcionar un servicio de seguridad pública más equitativo para toda la población y, que así mismo, estableciera criterios más uniformes en cuanto a los perfiles, capacitación y equipamiento de los elementos que prestan el servicio de seguridad pública.

Las políticas en materia de prevención de delito, procuración de justicia y readaptación social no pueden tomarse en una forma aislada, pues el desacuerdo o sobre presión de alguna de ellas provocaría un desequilibrio en todo el círculo de la seguridad pública, es decir, que no se puede hablar de políticas aisladas, pues el sistema de seguridad pública debe de contemplar a todos los entes gubernamentales que se han señalado. Pero lo cierto es que todo debe de comprender un cambio, aún paulatino pero inmediato, pues de ello depende el avance real en materia de seguridad pública.

Si bien es cierto que El Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbana y El Cuerpo de Guardias de Seguridad Bancaria e Industrial, son considerados como auxiliares de la seguridad pública, también lo es que al permitir que estos se rijan por sus propios ordenamientos se provoca que no exista la uniformidad en los criterios de funcionamiento, así como de control e ingreso, y así mismo no los deja en una situación definida, ya que si bien es cierto que son contemplados por la Ley, también

lo es que no se establece una situación jurídica definida para estos cuerpos auxiliares de la seguridad pública.

Al respecto cabe señalar nuevamente que la presente ley, a diferencia de la anterior no reconoce plenamente como parte integrante del aparato de la seguridad pública a los cuerpos auxiliares de la seguridad pública, ya que en el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva sólo señala como auxiliares de la seguridad pública a los mencionados cuerpos, y además señala que estos se registrarán por sus propios ordenamientos en lo que no se oponga a las leyes aplicables, de tal suerte que pudiera llegar a considerarse que no son servidores públicos, ya que las funciones que les están asignadas a dichos cuerpos no se encuentran señaladas en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que se señaló anteriormente, de tal suerte que no se les puede considerar como tales si no son contemplados en el organigrama de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

Lo anterior queda como un vacío en la legislación actual, ya que no se le da una determinación ni una categoría exacta a estos cuerpos auxiliares de la seguridad pública, ya que estos cuerpos de facto no solo realizan actividades de seguridad pública al resguardar bienes propiedad del estado ya muebles, ya inmuebles, sino que también realizan actividades de apoyo a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, e incluso utilizan el escudo de ésta, por lo tanto no se puede hablar de que sean corporaciones ajenas a éstas.

Uno de los grandes mitos que existen en el argot policiaco, es la mal llamada "Carrera Policial" y lo mencionamos como mal llamada porque desde nuestro punto de vista, así lo es, ya que se debería de entender por Carrera Policial una Preparación

Técnica Científica, debidamente sistematizada y organizada de tal forma que pudiese tener un reconocimiento, es decir, que dicha "Carrera Policial" debería tener un reconocimiento con validez oficial, el cual no se tiene, y lo es así a tal grado que no son reconocidos los cursos básicos de formación policial del Estado al presentarlos ante autoridades municipales.

Pensamos que se debe dejar la formación policiaca en manos de una institución técnica o universitaria debidamente reconocida y establecida para la formación de la carrera policiaca, a efecto de que ésta proporcione a la ciudadanía la confianza de que los servidores públicos cuentan en verdad con la capacidad de realizar las funciones de seguridad pública.

Existe una enorme disparidad y una desproporción muy marcada en cuanto a la distribución y cobertura de elementos dedicados a la seguridad pública en todo el país, lo anterior aunado a la falta de políticas claras y la falta de unificación de criterios arroja un desequilibrio en los resultados y por consecuencia, no se cuenta con un avance sistemático y coherente en materia de seguridad pública.

La inversión en seguridad pública en porcentajes del producto interno bruto en México ha sido también deficiente, y junto a este problema las cantidades financieras que apoyan el trabajo policial son precarias. Tampoco existen criterios específicos para decidir cuánto, dónde, cómo, en qué y para qué invertir o no el presupuesto asignado al rubro. Esta situación adquiere una relevancia muy significativa en el caso de las policías preventivas, tanto estatales como municipales de la República.

Un problema más que influye directamente en nuestras corporaciones policiacas, es el que el desempeño de sus funciones implica un alto riesgo en el

cumplimiento de sus obligaciones, ya que para el desempeño de las mismas deben actuar para prevenir y en varios casos, enfrentar situaciones de peligro provocadas por delincuentes mejor equipados y pertrechados que ellos.

En lo que se refiere a las percepciones salariales de los policías, se carece de una política que permita calcular con criterios adecuados tales percepciones, lo anterior pone de manifiesto desequilibrios, ineficiencias e inconsistencias que son el resultado de la falta de políticas claras, sistemáticas y coherentes, así como la ausencia de un sistema de planeación que facilite la administración y operación de los servicios policiales del país.

Los bajos salarios policiales son una de las fuentes principales para propiciar la corrupción en nuestro país, si consideramos que el nivel promedio de cultura en nuestras corporaciones policíacas es el de primaria terminada, añadiéndole a éste la falta de políticas que tengan como fin la verdadera capacitación para el desempeño policíaco.

Otro factor que propicia la corrupción y la falta de seguridad asociado a lo anterior, lo encontramos en la cantidad de despidos, ceses y destituciones injustificadas o arbitrarias, mismos que consisten en otro tipo de factores generalizados que muchas veces se registran en los expedientes personales de los policías.

El origen social del personal policíaco es de las capas sociales menos escolarizadas y de escasos recursos económicos.

La creación de espacios para el desarrollo académico policiaco serio es condición necesaria para que las políticas que se instrumentan no nos conduzcan a la repetición de errores añejos, que luego generan consecuencias contraproducentes.

La inversión pública en la generación de ciencia es el mejor camino para el progreso y bienestar social, así como para la gradual superación de nuestros propios obstáculos.

En México no se cuenta con un sistema de profesionalización coherente, para llevar a la seguridad pública a un nivel de óptima eficiencia.

No se conoce ningún tipo de instituto de capacitación para personal docente adscrito a estos planteles, y no se tiene registro formal de todos estos capacitadores.

Como corolario a las conclusiones enunciadas y al trabajo en general, consideramos nuestro deber el dejar asentado que el poder que se detenta en las instituciones de seguridad pública es un concepto que merece mucha más atención de la que se le ha prestado por los estudiosos del derecho, pues no sólo es parte troncal del derecho administrativo, sino que las normas jurídicas que lo conforman son fundamento para que el estado limite y vigile la actividad del particular. Esto es, puede afectar valores jurídicos de la más alta jerarquía, entre otros, la libertad del hombre.

En suma aspiramos a que el estudio haya presentado un concepto válido de un punto del derecho que ha sido descuidado por la doctrina tradicional y presentado confusamente por los autores que lo han realizado. Que contribuya a precisar atribuciones que son de policía y que no eran consideradas como tales, así como a

excluir otras que no deben ser consideradas como policíacas. Y finalmente, que el mosaico presentado de las actividades por las que el Estado ejerce su poder de policía en el que se aplica el concepto logrado a nuestra realidad nacional, coadyuve a dar seguridad jurídica a nuestra vida personal y social, y por consiguiente a nuestras instituciones, al establecer diversos límites a la actividad que desarrolla el estado.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, S.A. de C.V.,
Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, expedida mediante
Decreto XXVI de la Legislatura Local el 31 de octubre de 1917 y
publicada el 10, 14 y 17 de noviembre en la Gaceta Oficial del
Gobierno.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada el 2 de marzo de 1993 en
la Gaceta del Gobierno del Estado de México.

Ley General Que Establece Las Bases De Coordinación Del Sistema Nacional De
Seguridad Pública, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la
Federación, 11 de diciembre de 1995.

Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito
Federal, Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1984.

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, 9 de marzo de 1999 con
la publicación en la Gaceta de Gobierno del Estado de México se
publicó mediante el decreto 114.

Compendio de disposiciones Fiscales, Estado de México, Ed. ISEF.1997.

Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de julio de 1985.

Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos México 1994 – 1996.

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 - 2000. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, 1996, Presidencia de la República.

LIBROS:

DELOS, José T. Los Fines del Derecho: Justicia, Seguridad, y Bien Común, Editado por Universidad Nacional Autónoma de México, México 1975, 133 pp.

DUBLAN, Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana o Colección Completa de Disposiciones Legislativas Expedidas Desde la Independencia de la República, 44v. , México Imprenta del comercio a cargo de Dublan y Lozano e Hijos, 1876 – 1912.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea. 19ª Ed. Esfinge S.A. de C.V. México 1993, 530 pp.

- IÑIGO, Alejandro. Bitácora de un Policía (1500-1982). Departamento del Distrito Federal, México 1985, 180 pp.
- LOZANO FUENTES, José Manuel. Historia de la Cultura 4ta impresión, Compañía Editorial Continental S.A. de C.V, México, agosto de 1993, 443 pp.
- MARAVALL CASES NOVES, José Antonio, Estado Moderno y Mentalidad Social, tomo 1 siglos XV a XVII, Alianza Editorial Madrid España, 1972, 529 pp.
- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito. 1ª Ed. Porrúa S.A. de C.V. México 1999. 756 p.p.
- N. ODERIGO, Mario. Sinopsis de Derecho Romano, 6ta edición, Editorial de Palma, Buenos Aires Argentina, 1982, 463 pp.
- NACIF MINA, Jorge. La policía en la Historia de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, México 1986, 170 pp.
- REA CHACÓN, Ignacio. La policía, su evolución institucional y conceptual, México I 1942, R. Escuela Libre de Derecho, Tesis, 71 pp.
- REALE, Giovanni y DARIO Antiseri, Historia del Pensamiento Filosófico y Científico, tomo 1, Antigüedad y Edad Media, Ed. Herder, Barcelona España, 1988 618 pp.

ROSEN, George. De la Policía Médica a la Medicina Social. Ed. Siglo XXI. Primera Edición en España. Traducida por Daniel López Acuña y otros, México 1985. 385 pp.

GONZÁLEZ RUIZ, Samuel Antonio et.al., Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas. Presentación Ignacio Carrillo Prieto, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación Humanidades, México 1994, 192 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 18ª Ed., México Porrúa, S.A. México, 1981, 633 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 11ª Ed. , México Porrúa, S.A. 1982, 1031 pp.

ENCICLOPEDIAS:

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo IV. Editorial XLVI Legislatura Del Congreso de la Unión en los talleres gráficos de la Nación. México 1967.

DUBLAN, Manuel y LOZANO José María. Legislación Mexicana o Colección Completa de Disposiciones Legislativas Expedidas Desde la Independencia de la República, 44 volúmenes, México Imprenta del comercio a cargo de Dublan y Lozano e Hijos, 1876 – 1912. Tomos I, III, VI, VII, VIII, IX, XIII y XXXV.

Resumen Integral de México a través de los Siglos, tomo I “Primera Época, Historia Antigua”, escrito por Alfredo Chavero y dirigido por Vicente Riva Palacio, “Compañía General de Ediciones” S.A. México 31 de enero 1977.

Departamento del Distrito Federal, Codificación de las disposiciones administrativas cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal, Tomo 1, Ed. Acción, México 1943.

DICCIONARIOS:

Diccionario de la lengua Española, 19ª ed., Ed. Espasa Calpe, Madrid España 1970, 1269 pp.

Diccionario Jurídico Mexicano, 9ª ed., Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN:

D.O.F. 13 de diciembre de 1984.

D.O.F. 10 de julio de 1985.

D.O.F. 18 de julio de 1996.

ARCHIVOS:

Archivo de la Nación, Ramo de Ordenanzas. Tomo I, p. 91.

Archivo de la Nación, Ramo de Reales Cédulas. Tomo XV, p. 158-161. No. 56 y 57.

Archivo de la Nación, Ramo de Ordenanzas. Tomo IX, p. 492.

Archivo de la Nación, Ramo Bandos. Tomo XXVII, p. 40, No. 36.

OTRAS FUENTES:

Manual de Organización y Funcionamiento del Estado Mayor y Grupos de Comando
de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado
de México.

Manual de Organización de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del
Estado de México. Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado
de México, Toluca de Lerdo México 8 de marzo de 1999.

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000. Poder Ejecutivo Federal,
Secretaría de Gobernación 1996, Presidencia de la República.

Primer Informe de Gobierno Septiembre 1995. Ernesto Zedillo Ponce de León, Poder
Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación 1995, Presidencia de
la República.

Marco de Actuación de la Secretaría de la Contraloría 1992-1993, Gobierno del Estado
de México, Abril de 1993.