



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

"ASPECTO ADMINISTRATIVO DE LA POLICIA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE LUIS SANTA OLALLA BECERRA

Asesor: Lic. Eduardo Sadot Morales Figueroa

Acatlán, Estado de México.



1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

INDICE DE CONTENIDO

	Pág.
PROLOGO	I
INTRODUCCION	II
"ASPECTO ADMINISTRATIVO DE LA POLICIA"	
CAPITULO I.- REGIMEN POLICIACO.	
1.- Concepto de "policia"	2
2.- Antecedentes	3
3.- Evolución	6
4.- Funciones	23
CAPITULO II.- ESTUDIO COMPARATIVO.	
1.- El Derecho de Policía en otros Países:	
América y Europa	28
2.- Carácter democrático del Régimen de Policía en Méxi-- co. Objetivos: orden público, seguridad pública, sa- lubridad pública y tranquilidad pública	30
3.- Policía Centralizada. Finalidades	35
4.- Policía Descentralizada. Finalidades	37
CAPITULO III.- ANALISIS Y BASES JURIDICO-CONSTITUCIONALES.	
1.- Naturaleza. El Principio de Legalidad	43

2.- Bases Constitucionales de la función policial: los artículos 73 fraccs. XVI y XXX; 89 fracc. I; 10, 21 y 102	46
3.- El Régimen de Policía y el Manterimiento de las Liber <u>ta</u> dades Individuales	54
4.- La Función Coactiva y sus Limitaciones	57

CAPITULO IV.- PROBLEMÁTICA Y ANALISIS DEL DERECHO DE POLICIA.
SUS FIGURAS.

1.- Justificación Social, Política y Económica	64
2.- Policía y Criminalidad. Factores determinantes	66
3.- La Policía Preventiva. Sus figuras; (policía fores <u>ta</u> tal; policía militar; policía de caza y pesca; poli <u>ci</u> a de alcoholes; policía fiscal; policía económica, - policía de comercio e industria, policía de precios y de monopolios; policía de cultos; policía demográfi <u>ca</u> ; policía política; policía de comunicaciones te <u>le</u> rrestres, marítimas y aéreas; policía de carreras de caballos; policía de juegos permitidos; policía de mo <u>nu</u> mentos arqueológicos; policía de expresión del pen <u>sa</u> miento; policía sanitaria)	
4.- La Policía Investigadora; Policía Judicial Local, Po <u>li</u> cía Judicial del Distrito Federal y Policía Judi <u>ci</u> al Federal	70
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFIA	96

P R O L O G O

La realización del presente trabajo, obedece a la inquietud que despierta en la sociedad, el fenómeno de "policía", por su cada vez más necesario profesionalismo al manifestarse como un servicio público que ha requerido y va requiriendo, estudios y técnicas que se vayan adaptando al modelo social imperante.

La policía, viene a constituir un punto de partida para satisfacer los objetivos trazados por el Estado, que lo apoyen en su desarrollo y permitan alcanzar la seguridad y orden públicos que se ha propuesto. Es por ello que, la policía, tiene una importancia trascendental en una sociedad cada vez más difícil y compleja, llena de obstáculos y problemas que imposibilitan, en muchas ocasiones, la convivencia social.

I N T R O D U C C I O N

A través del desarrollo de esta tesis profesional, quiero dar a conocer la importancia que tiene, en un Estado de Derecho, el Régimen de Policía dentro de la Administración Pública como un medio legal auxiliar en las diversas tareas que se llevan a cabo en una sociedad democrática.

En el primer capítulo, destinado al "Régimen Policiaco", doy a conocer las primeras manifestaciones de la policía, desde sus inicios en la época antigua o tradicional (Egipto, Jerusalem, Grecia y Roma), su evolución en la época medieval y del Renacimiento, hasta su actual formación. Comprendiendo además, la variedad de funciones que ha tenido hasta la época moderna.

En el segundo capítulo denominado "Estudio Comparativo", refero las diversas manifestaciones de la policía en América y Europa; así como doy a conocer la necesidad que existe en un Estado Democrático de que, por vía de la policía, se procuren los objetivos de: orden público, seguridad pública, salubridad pública y tranquilidad pública, tan necesarios para el bienestar común. Enseguida, hago notar la relación existente entre la centralización y descentralización, como formas de organización del Estado, y el estudio del Derecho de Policía así como de sus finalidades.

En un tercer capítulo, intitulado "Análisis y Bases Jurídicas"

co-Constitucionales", señalo el principio universal de legalidad en el régimen de policía, a fin de que su actuación se encuentre enmarcada en preceptos jurídicos que justifiquen y permitan su libre actuación dentro del Estado de Derecho en que vivimos, para lo cual - sus atribuciones han de sujetarse y encontrarse fundadas dentro de los lineamientos que establece nuestra Carta Magna.

Por otra parte, dentro de la Constitución, encontramos consagradas las garantías individuales de que goza todo hombre y los límites que la función coercitiva de la policía tiene para no lesionar esos derechos.

Por último, en el capítulo cuarto, relativo a la "Problemática y Análisis del Derecho de Policía y sus figuras", indico las causas que justifican su actuación social, política y económica. Asimismo, expongo la dualidad que existe entre Policía y Criminalidad y los factores que producen este fenómeno. También establezco los campos con que cuenta la Policía Preventiva, no solamente la uniformada, para desplegar sus funciones en las diversas áreas de la Administración Pública y la necesidad de distinguir entre "policía", - propiamente dicha, y lo que son las funciones de las demás "policías administrativas no uniformadas" (forestal, de cultos, demográfica, etc.).

Concluyo este capítulo, haciendo mención de la Policía Judicial como policía investigadora de delitos, dependiente del Ministerio Público al que ayuda en la persecución de los mismos tanto en el ámbito local como federal, según el caso, y cumpliendo órdenes - provenientes de la autoridad citada así como del órgano jurisdiccional.

C A P I T U L O I

REGIMEN POLICIACO

- 1.- Concepto de Policía.
- 2.- Antecedentes.
- 3.- Evolución.
- 4.- Funciones.

1.- Concepto de Policía.

La necesidad de conservar el orden y de vigilar la conducta del hombre tratando de mantener inalterables sus derechos y el respeto a los mismos, ha llevado a la creación de un sistema que permita lograr tales objetivos y solo ha sido posible a través del sistema policial.

El término "policía", por tanto, ha sido de gran trascendencia por las formas intrínsecas que la constituyen como guardián de una sociedad cada vez más llena de necesidades y derechos.

"La policía es el conjunto de hombres organizados dependientes del Estado, destinados a proteger vidas y propiedades así como investigar los delitos". (1) Pero no únicamente podríamos concretizar la función de la policía en la protección de la vida, de la propiedad y en la investigación de los delitos, sino en la protección, inclusive, de los derechos individuales del hombre.

Por lo tanto, consideramos a la policía como un organismo con características socio-económico-políticas, que tiende a buscar una garantía de libertad, seguridad y protección de los derechos inherentes del hombre dentro del contexto social.

Etimológicamente, la palabra "policía" proviene del griego - "politela", y del latín "politia", que significa: gobierno, buen orden y administración.

Debach define a la Policía Administrativa, como aquélla que

(1) RAMIREZ Faz, Rosalino. "Apuntes de Táctica y Orgánica Policial". (Revista del Instituto Técnico de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal). Pág. 1.

reagrupa el conjunto de poderes dados a la Administración para evitar que el orden sea perturbado en la sociedad.

En base a lo anterior, se han determinado las funciones propias del sistema policial, mismas de las que me ocuparé de hablar más adelante.

2.- Antecedentes.

Desde sus inicios, el hombre se preocupó por darse una forma de organización que le permitiera establecer relaciones con los demás congéneres que le rodeaban; relaciones consistentes en respeto y bienestar común.

La policía, como todas las instituciones jurídicas, han tenido un origen y un desenvolvimiento a través de la historia, por lo que haré referencia a sus antecedentes.

El maestro Andrés Serra Rojas, (2) para realizar el estudio histórico de la policía, lo ha dividido en cuatro etapas:

- a) Régimen de Policía Tradicional.
- b) Régimen de Policía Radical.
- c) Régimen de Policía Supletorio.
- d) Régimen de Policía Moderado.

a) Régimen de Policía Tradicional.- Se ha manifestado en todos los tiempos antiguos, medievales, el Renacimiento hasta la constitución del Estado.

(2) SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". (TOMO II) Edit. Porrúa, S. A. México, 1981. Pág. 441. 10a. edición.

Sus características son:

En la época antigua, respecto a los griegos, la convivencia individual se imponía con sujeción absoluta a la "polis". Entre los romanos, era con sujeción ilimitada al Imperio. En la Edad Media, con sujeción indiscutible a los mandatos de la Iglesia o de sus representantes terrenales.

La falta de Estados Nacionales, autorizaba la creación de grupos locales y la noción de policía se identificaba con la de cada Estado Local.

b) Régimen de Policía Radical.- En un sentido más amplio, corresponde a una característica del Estado Totalitario; y, en su sentido estricto, correspondió al Estado Absolutista del siglo XVIII, el cual utilizaba el régimen de policía como un instrumento de opresión, negación de las libertades fundamentales del hombre y como el aseguramiento de los privilegios del Monarca y de la clase social adueñada de la organización política. (3)

El actual Estado Totalitario (Régimen Autoritario), se vale del régimen de policía radical para lograr sus fines. Se caracteriza por tener en el poder público a una clase privilegiada (dominante), la cual para mantener un sistema determinado emplea un régimen de fuerza sin la concurrencia de otras tendencias contradictorias, para ésto el temor y la arbitrariedad son los medios idóneos de este régimen para destruir cualquier discrepancia de toda oposición.- En el régimen de policía radical, se asegura la total subordinación de la persona al régimen imperante y la realización de una política privativa que, a veces, lleva a la total entrega de los derechos -

(3) Ibidem. Págs. 442 y 443.

Fundamentales del hombre. Así, el Estado puede llevar a cabo, sin que exista interferencia con otros Estados, los principios de su propia forma político-económica. No existe contradicción entre el interés general y el privado, ya que éste último desaparece para asegurar una acción directa sin limitaciones del poder público. El interés privado existe mientras no vaya en contra de la realización de los fines del sistema. La acción del Estado o del grupo dirigente, puede coincidir o no con propósitos de utilidad pública.

El régimen de policía radical es la base fundamental y necesaria para éste sistema político, el cual no podría realizarse si no hay una acción directa y total del régimen de policía.

c) Régimen de Policía Supletorio.- Corresponde al Estado Liberal o gendarme, donde el Estado sólo se ocupa de vigilar el desarrollo de las actividades particulares sin tener injerencia en ellas como poder público.

En este sistema impera la regla general: "la plena libertad de las personas" pues ésta, (la persona), es la única capaz de decidir lo que debe hacer de acuerdo a lo que convenga a sus propios intereses, sin intromisiones oficiales.

Como excepción, vemos que existen gran número de leyes de orden público, las cuales protegen el interés personal estableciendo restricciones a la libertad individual y se justifican por los beneficios colectivos que ellos pueden implicar. Este régimen es un régimen de policía de "excepción" ya que, el Estado, solo ejerce una estrecha vigilancia y protección de esos intereses. Su fórmula es: "proteger el interés particular, es proteger el interés público", -

pues en la medida que aquéllos se desarrollen, éstos serán más importantes y de utilidad general.

A fines del siglo XIX, cobran vigor las doctrinas estatistas y empieza a haber una clara intromisión del poder público en las actividades particulares; ahora es el interés colectivo el que pretende regular la sociedad.

Con ésto, el régimen de policía supletorio entra en crisis y viene a implantarse el Estado Totalitario, el cual torna el régimen de policía en un instrumento sumamente poderoso y total de su acción integral.

d) Régimen de Policía Moderado.- Corresponde al actual Estado Democrático Moderno, el cual tiene como objetivo conciliar la realización del interés general sin menoscabo del particular,

Tiene como características:

La conciliación, en un plano de igualdad, entre el interés general y el interés particular. La necesidad de ese equilibrio socio-individualista, ha generado la multiplicación de sistemas administrativos haciendo surgir grandes organizaciones policíacas en el mundo entero.

3.- Evolución.

Para continuar con el análisis histórico del régimen de policía, es menester conocer cuales fueron las causas que llevaron a su implantación dentro de la sociedad, para lo cual se hace mención de las palabras pronunciadas por Frank Arnau en referencia a la aparición de la policía:

"Para entender lo que es la policía actual se hace necesario estudiar las causas, ya que nada en la historia, ocurre sin causa y que todo obedece a conexiones tradicionales, cuyas condiciones hace realmente comprensible el acontecimiento. Así pues, para entender lo que es el ferrocarril se necesita saber lo que es la rueda, para quien examine la historia del avión de be tener conciencia de la leyenda del ícaro; para saber lo que es la policía se debe reunir cuidadosamente testimonios humanos sobre el crimen y la lucha con tra el mismo". (4)

(4) MENDOZA Martell, Pablo Enrique. "Opinión sobre la situación de la D.I.P.D. frente a la Ley". (TESIS). México, 1978. U.N.A.M. - ACATLAN. Pág. 4.

REGIMEN
DE
POLICIA

1) Policía de la Antigüedad o Régimen Tradicional.

- a) Egipto.
- b) Jerusalem.
- c) Grecia.
- d) Roma.

2) Policía Medieval y del Renacimiento.

- a) Régimen Radical.
- b) Régimen Supletorio.

3) Policía Moderna.

1) La Policía de la Antigüedad o Régimen Tradicional.

a) Egipto.- La aparición de Egipto tuvo lugar 3000 años antes de Cristo y se encontraba en pleno apogeo de su civilización mucho antes que Babilonia, Atenas y Roma. Estaba organizado en 42 regiones administrativas, de las cuales cada una se asignaba a un delegado directo del Faraón: monarca, llevando a cabo funciones de prefecto (pre-facere, que en latín significa: poner delante; o sea, poner como jefe), y de Presidente del Tribunal; a su vez, se auxiliaba este monarca de un jefe de policía que fungía como juez de instrucción, policía y ejecutor al cual se le conocía con el nombre de SABHERI SEKER, cuya traducción era "jefe de golpeadores".

La primera manifestación del régimen de policía la encontramos en el año de 2850 a. de C., cuando el primer faraón expide un código muy riguroso de práctica, por el cual se obligaba a los súbditos a comparecer ante el Magistrado competente a proporcionar su nombre y declarar sobre los ingresos con que contaba y la profesión que ejercía, observándose que, prácticamente, no eran mas que preguntas de policía que castigaba a todos aquellos súbditos que se encontraban en un comercio mal llevado (ilícito), siendo sancionados con la pena de muerte. Desde estos orígenes se observa la preocupación por el interés fiscal.

En el estatuto jurídico, en su párrafo once, enunciaba: a los falsificadores de moneda se les cortaba la mano; a los esposos infieles les mutilaban la nariz; y el miembro viril, al hombre que violaba a una doncella.

Sin embargo, la ley facilitaba singularmente a los ladrones su trabajo, ya que el ladrón solitario sufría todo el rigor de la

ley. En cambio, cuando actuaba dentro de una banda cuyo jefe se obligaba a dar informes de todos los objetos robados y de su procedencia a las autoridades, la ley le trataba en forma benevolente. Las personas a las que les habían robado, antes de hacer cualquier denuncia o investigación, se dirigían a la lista de los ladrones que se habían patentado para consultar, ahí mismo, la lista de los botines y obtener entonces un tanto por ciento de su precio. La denuncia era aceptada por el SAB HERI SEKER cuando la persona demostraba que ningún jefe de banda había prestado informe de los objetos robados realizando, de esta manera, un ajuste entre las partes evitando llegar a un proceso.

Humorísticas eran las audiencias ante el monarca cuando el SAB HERI SEKER reunía todos los elementos para probar la existencia de un crimen y lo pasaba al monarca por lo que éste, antes de escuchar a los policías, testigos y acusados, releía con cuidado las notas de los escribas y sin que existiera una acusación o defensa verbal. De ahí que, en Egipto, nació la idea de escribir el procedimiento. De esta manera, el monarca ya no necesitaba al policía para la acusación, ni de la parte defensora, ya que los egipcios pensaban, según reportes de Diódoro de Sicilia:

"Los abogados no hacen mas que oscurecer los casos por sus discursos, ya que el arte del orador así como las lágrimas del acusado, frecuentemente hacen que el juez cierre sus ojos a la ley, o a la verdad". (5)

Se dictaba sentencia en los siguientes cinco días a la audiencia y se ejecutaba la misma. Las penas de muerte se confirmaban exclusivamente por el faraón. Nace el retrato hablado en Egipto

(5) Ibidem. Pág. 6.

to, haciendo una descripción detallada del criminal perseguido, un relato de los hechos y la cantidad que se daba en recompensa por su captura. (6)

b) Jerusalem.— Nace la sociedad hebrea al independizarse, aunque no plenamente, de la cultura egipcia y su marcha hacia la tierra prometida es encabezada por Moisés de Egipto. Ya ahí, e influenciados por las costumbres egipcias, dividieron a Jerusalem en cuatro partes o distritos, estando a cargo de cada uno de ellos un SAR PELEK ("la referencia de división en cuatro partes obedece a la palabra quartier, que significa: La cuarta parte, barrio, distrito, cuartel, según diccionario francés-español". Marcel Leclerk en su obra "Histoire de la Police".).

La aplicación de las leyes obedecía a un sentido divino y otro político, por lo tanto, el infringir las mismas daba a los monarcas la pauta para cometer una serie de arbitrariedades y, muchas veces, los intereses individuales y situación privilegiada llevaba a castigar a inocentes.

En esta época, los que realizaban tareas de policía eran los llamados "fariseos", quienes cuidaban del orden y de que el tributo fuera pagado al César y, en caso de que no ocurriera así, lo presentaban al infractor ante el César para que éste emitiera su dictámen.

c) Grecia.— Grecia es la cuna del concepto de policía, aquí los ciudadanos se encargaban de que el orden dentro de la "polis" se conservara, por lo que no era necesario crear un cuerpo de policía independiente a los ciudadanos. Posteriormente el término "po-

(6) Ibid.

licía" se determinó y no se modificó más.

Las funciones de policía del ciudadano griego, propiamente, - tienen su origen en la antigua Grecia durante la dominación de los - Aqueos y la creación del alfabeto griego por los Fenicios.

Del año 2000 al 1200 A. de C., cuando la dominación de los - Aqueos, se advierte que por 800 años el concepto de policía y la realidad griega se mantenían coherentes.

La división en dos ciudades, de Grecia: Atenas y Esparta y la existencia de esclavos, tornan necesario la creación de una policía para asuntos internos y otra para asuntos externos, agudizándose esta necesidad al suceder las Guerras Médicas y en el Siglo de Oro con Pericles.

Durante los años 444-429 A. de C., en Atenas se da una organización policiaca. En la obra de Edouard Bornecque Winenay: "Histoire de la Police" (7), al hablar de Platón y Jenofonte, dice que éstos determinaron las funciones de la policía en: vigilantes de individuos sospechosos, detención de malhechores, administradores de las cárceles, ejecutores de la pena de muerte. Había un Colegio formado por once personas que supervisaban la realización de esas funciones.

Después, vemos ramificado y especializado el sistema policiaco, a saber:

- I.- Los Astynomos.- Se ocupaban de la vigilancia de los edificios públicos, de la canalización y de las calles.
- II.- Los Sofronistas.- Vigilaban la moral y protegían a los sacerdo-

(7) "Investigación Policiaca". Organó Informativo de la Policía Judicial del Estado de Nuevo León. Revista Núm. 1. Pág. 12.

tes.

III.- Los Gumaicos.- Vigilaban los santuarios.

IV.- Los Opsynomos.- Formaban una policía para la protección del orden en la celebración de grandes fiestas, controlando también las bebidas embriagantes.

V.- Los Agoranomos.- Formaban la policía económica, vigilando los mercados y los precios.

VI.- Los Sitofilatos.- Policías auxiliares encargados de la vigilancia de los comestibles.

VII.- El Nomophylax.- Jefe de Distrito que dependía del gobernador civil y vigilaba el que el público respetara las leyes.

En el año 404 Esparta se coloca al frente de Grecia. Aprovechando la consecuente debilidad de Esparta, se impone Filipo de Macedonia, cuyo hijo fue Alejandro Magno, poniéndose así punto final a la historia de la policía en Grecia.

d) Roma.-- Numa Pompilio (715-672 A. de C.), segundo rey de Roma, instituyó a los cuestores quienes eran magistrados romanos y que presidían los delitos públicos y al tesoro; se auxiliaban con los llamados ediles y censores, que eran una especie de policía que mantenían el orden, la seguridad de los transeúntes, la fidelidad en las transacciones y de la etapa de instrucción en el homicidio.- Pero su existencia se tornó impotente cuando ocurrieron las revoluciones, dictaduras y conjuraciones de Catilina.

Este fracaso, para superarlo, llevó a Augusto a crear un jefe o prefecto de policía, disponiendo de todos los poderes de poli-

cía en Roma y hasta 35 leguas alrededor. Trató de enterrar en el olvido las modificaciones hechas durante la República.

Multiplicó los funcionarios en Roma, dividió Italia en regiones para la percepción del impuesto y la formación del censo; reorganizó la administración de provincias divididas en: a) senatoriales y b) imperiales. Notándose efectos de esta reforma administrativa, como lo es: la división y diversificación de funciones en los encargados del orden y seguridad sociales, llevando a cabo centralizaciones dentro del imperio. Agripa, quien era general romano, en los años 63-12 A. de C., y mismo quien fuera yerno y ministro de Augusto, fue el primer encargado de la precitada institución (8), estando bajo sus órdenes 14 curatores-urbis, cuya producción literal es la siguiente: curador, administrador, mayordomo, procurador de ciudad, que se encargaban de vigilar y recorrer sus respectivas jurisdicciones, siendo presididos de dos lictores. Estos curatores coordinaban la actividad de los denunciadores o inspectores instituidos bajo el régimen de la República Romana quienes, a su vez, utilizaban los servicios de ciudadanos habilitados para recordar las leyes a sus propios vecinos, fortaleciéndose el brazo de los policías stationari, quienes vigilaban directamente una calle que se les confiaba.

Como ya se había mencionado, en la revolución administrativa existía también vigilancia en las afueras de Roma así como en las provincias, solo que era insuficiente para conservar la tranquilidad en la campiña. Las personas que estaban encargadas de esta misión eran soldados que estaban establecidos, principalmente, en los

(8) Ibidem. Págs. 12 y 13.

caminos que conducían a Roma y mismas personas a las que se les nombró "guardia de la paz".

La policía romana contaba con un departamento de especialidad, es decir, instruían a los policías para que persiguieran a la delincuencia por especialidad. Así, existía una policía encargada de la lucha contra la delincuencia violenta, como era el caso de: - asesinos, atracadores y ladrones. Una policía correccional, cuya especialidad era vigilar la prostitución femenina y masculina; otra sección especial, perseguía a los falsificadores de moneda; y otra, cuidaba de la higiene pública y el servicio de incendios.

2) Policía Medieval y del Renacimiento.

El régimen de policía medieval tiene su inicio a partir de la caída de Roma de Occidente en el año de 476 D. de C.

La invasión que sufriera Roma por los bárbaros, dio lugar a la creación de fronteras que delimitaran los nuevos Estados.

Por lo tanto, en la Alta Edad Media, los casos de persecución y castigo de lo criminal no descansan en manos del Estado pues aquí la venganza privada es la que suele imperar, toda vez que la persona ofendida es la que se hace justicia por propia mano, impidiendo la regla de: "ojo por ojo, diente por diente". (9)

Con Carlomagno, en el año de 801 empiezan a codificarse los deberes de las fuerzas policíacas responsables del mantenimiento del orden y de la persecución del crimen que dependían de su persona. Pero con la formación de los nuevos Estados, el desorden era -

(9) "Investigación Policiaca". Organó Informativo de la Policía Judicial del Estado de Nuevo León. Revista Núm. 2. Pág. 10.

mayúsculo y el poderoso se encargaba de castigar y, por el dinero - que tenía, pagaba al verdugo. Generalmente, se castigaban los delitos del linaje y de la clase a que perteneciera. Por ejemplo: según la Lex Salica, (10) un hombre que había tocado la mano de una mujer contra la voluntad de ésta, tenía que pagar una multa de 15 vacas; y si le tocaba el pecho tenía que pagar 45 vacas. La impudicia de un libre con una esclava no era castigada. Sin embargo, el criado que había tenido relaciones con una libre era castigado con la muerte.

La época del Renacimiento no tuvo mayor trascendencia en el aspecto criminal.

A principios del siglo XVIII reinaba en la policía la más oscura Edad Media, aunque ya en determinados Estados como Francia, Prusia y otros, existían ciertas organizaciones que llevaban un control de la delincuencia mediante listas.

A.- Régimen de Policía Radical.

La intervención de la policía en este régimen era "radical", de ahí su nombre, esto es, se requería de una fuerza mayor capaz de mantener en el poder al monarca y retener el empuje de la clase subyugada, es decir, no se respetaban las garantías individuales toda vez que el pueblo en sí, no así el monarca y los nobles, era reprimido.

Destacan, como ejemplos de policía radical, el caso de aquel sujeto llamado Gabriel Nicolás de la Reynie, quien se ocupó (1666--1667), de perseguir la criminalidad autorizado por Luis XIV (11),

(10) Ibidem. Pág. 10.

(11) Ibidem. Pág. 11.

tomándose el control de las armas; los gitanos, sin mediar proceso, eran encerrados en galeras, es decir, se abusaba al privar de la libertad a las personas; había horario para cerrar las fondas a las 22:00 horas; se prohibió el juego del azar y dados, sin que entraran a la casa de los aristócratas, por lo tanto, la única vigilada era la gente de clase baja, que era la mayoría, dando paso libre a los nobles para que conservaran su puesto.

Para 1667, el hampa se encontraba agrupada en un solo barrio (quartier), pues como eran perseguidos y los corrían de los lugares, estos sujetos fueron a aglomerarse a un solo lugar; de la Reynie, al ver esto, formó más tropas policíacas y ordenó que ese barrio fuese desocupado pues los últimos doce hombres que quedaran serían ejecutados y, para evitar que fueran ocupadas nuevamente esas casas viejas, el Consejo ordenó que los edificios fueran derribados. Mas no se logró erradicar este problema, ya que los hampones fueron a refugiarse a las casas de los aristócratas trabajando como servidumbre y cuando robaban compartían el botín con el amo para evitar ser delatados a la policía. Muy pronto las casas de los aristócratas tuvieron que ser investigadas, pues los hechos delictuosos que se presentaron hicieron patente en la sociedad que el crimen provenía, ya no únicamente del pueblo en general, sino hasta dentro de la esfera aristocrática. Prueba de ello lo tenemos en el escándalo del siglo que se vivió cuando la Marquesa de Brinvilliers cometió un parricidio que provocó revuelo dentro de la sociedad, como se puede ver a continuación: el 30 de julio de 1672, muere un tal Godin Saint-Croix en la cárcel después de haber purgado una pena en La Bastilla, haciéndose cargo el Notario Picard de la administración de sus bienes y legados y, al ir este sujeto a la casa de -

Godin, descubrió unos papeles dirigidos a la Marquesa de Brin- -
 lliers que, textualmente, decían: "para entregarlo a la Marquesa de
 Brinvilliers y maldito quien no lo haga" (12). A los pocos días, -
 se presentó la Marquesa solicitándole a Picard dichos escritos y co-
 mo no se los entregara envió a sus criados por ellos, haciéndose -
 sospechosa su conducta para Picard, por lo que éste pidió a la poli-
 cía que investigara lo que de por sí era ininvestigable. Se descu- -
 brió que la Marquesa se había casado joven con el Marqués Antoine -
 Gabelin de Brinvilliers el cual era de mayor edad que ella por lo -
 que, por la diferencia de edades, obtuvo la Marquesa permiso para -
 tomar como amante a Godin, pero como su padre y hermanos de la Mar-
 quesa prohibieron ese amasiato, la Marquesa fingió docilidad dejan-
 do al amante, pero al poco tiempo ocurrió el fallecimiento de su pa-
 dre y luego el de uno de sus hermanos y luego el del otro, y como -
 nunca antes ella se hubiera visto sola, se les hizo sospechoso que -
 ellos hubieran muerto en tan poco tiempo y de la misma forma; por -
 lo que la acumulación de esas defunciones obligó a la policía a ex-
 humar el último cadáver y encontraron los doctores gran cantidad de
 arsénico en el estómago. Pero como esta noticia traería escándalo,
 se interrumpió la investigación y únicamente cuando fue sorprendida
 finalmente, intentando matar a su marido el Marqués Antoine Gabelin
 de Brinvilliers, ésta confesó toda la historia, sabiéndolo la socie-
 dad y castigándose a la Marquesa Madeleine d'Aubray de Brinvilliers
 con incinerarla y esparciendo sus cenizas por los cuatro vientos.

Otro caso es el de las Misas Negras de Madame Movoisin que -
 descubrió de la Reynie estando involucrado, en las mismas, el pro- -
 pio rey Luis XIV por lo que el propio monarca mandó quemar todas -

(12) Ibidem. Pág. 12.

las actuaciones, pero después, casi cien años después, se descubrieron éstas en el interior de La Bastilla ya que el jefe de la policía jamás las quemó sino que las escondió en ese lugar.

Como podemos advertir, la policía tuvo cada vez mayor intervención en los campos de la nobleza llegando al extremo en que, al término de los Estados Absolutistas, la policía investigaba más a los nobles que a la criminalidad en general.

De la Reynie piensa, por primera vez, en el alumbrado público como medida para la prevención de la delincuencia. Así, para 1697, al retirarse de la policía habían más de 6000 faroles en las calles de París. (13)

El último jefe de la policía Thiroux de Crosne, de 1785-1789, descubrió la más fantástica estafa del siglo, si no de los anales policíacos de todos los tiempos, donde no únicamente se comprometía la Casa Real sino toda la alta sociedad.

B.- Régimen de Policía Supletorio.

Vigila el interés del individuo, al contrario del anterior régimen. Se constituye así, el Estado gendarme y se encarga de vigilar la actividad comercial de los particulares.

En este régimen, la principal preocupación es el interés individual, a diferencia del Estado Absolutista del anterior régimen radical. Aquí vemos que el Estado se viene a constituir en un Estado que se encarga de vigilar el interés de los particulares, es decir, ahora ya no se protege a la iniciativa pública (Estado Absolu-

(13) "Investigación Policiaca". Organó Informativo de la Policía Judicial del Estado de Nuevo León. Revista Núm. 3. Pág. 11.

tista), sino a la iniciativa privada.

Estando en su apogeo la Revolución Francesa, surge la figura de Joseph Fouché, quien llegó a ser un sangriento revolucionario, - contrarrevolucionario, servidor de la Monarquía, de la plebe y aristocracia. No tenía credo político aparte de aquel de servir siempre al más poderoso. Traicionó a sus protectores, traicionó a la - revolución que lo había hecho subir, traicionó a Robespierre, traicionó a Luis XVIII cuando Napoleón volvió de Elba, traicionó a Bonaparte cuando éste había sido derrocado definitivamente. (14) Dominaba diabólicamente todos los métodos policíacos de trabajo, tanto de servicio secreto como de espionaje, los cuales desarrolló hacia una plenipotencia inquietante en virtud de su manejo del control policíaco.

Posteriormente surge un gran hombre en la historia de la policía llamado Eugene François Vidocq, el cual nació un 24 de julio de 1775, hijo de panadero y, en síntesis, su vida fue la de un rufián que se había escapado de la cárcel en varias ocasiones.

Un día Vidocq se vió amenazado por sus colegas profesionales, por lo que fue con el comisario Henry y le solicitó trabajo para - prestar servicios de policía secreto. Aunque el comisario conocía sus antecedentes penales y que era un penado que en muchas ocasiones escapó de la cárcel, aún así, lo aceptó.

Es de gran interés la vida de Vidocq para la policía mexicana, ya que es un antecedente de lo que comúnmente se conoce con el nombre de "madrina".

(14) Ibidem. Pág. 11.

Vidocq sirvió a la policía de París de "cuisinier", que significa literalmente "cocinero", "denunciador", "chismoso", y lo que en nuestro idioma policiaco viene a ser "el primer madrina".

Con Vidocq, se formó una brigada de su mismo nombre ya que era el azote de la delincuencia parisiense. Contaba con 14 ayudantes a quienes les pagaba con 50 francos y los recompensaba en caso de lograr alguna captura, habiéndose terminado dicha brigada en el año de 1882.

Vidocq inicia una etapa de verdadera prevención de la delincuencia ya que de las informaciones que éste recibía de primera mano, descubría muchos crímenes en su etapa de planificación o preparación, ya que Vidocq conocía a la delincuencia y, en muchas ocasiones, a los propios delincuentes quienes le platicaban sus planes y antes de que llegaran a consumarlos (delitos), eran detenidos. La actitud de Vidocq configuraba a la de un verdadero policía criminal, pero en realidad era de un policía de "olfato", creciendo su fama en ese sentido. Constantemente era consultado para aclarar casos difíciles, ya que su "olfato era infalible" (15).

Una idea del avance de la actividad policiaca la encontramos en lo expresado por el autor José Angel Ceniceros en su libro "Derecho Penal y Criminología", en el capítulo denominado "Policía de Olfato y Policía Técnico", y dice:

"Durante los últimos 30 años es cuando la policía científica ha alcanzado gran desarrollo, evolucionando de la etapa que podría llamarse de "olfato policiaco" a la del análisis científico, de la percepción personal de lugares y las personas peligrosas, criminales, a la comprobación experimen

tal de los fenómenos del crimen". (16)

En la actualidad, nuestra policía se ha valido de "madrinas" y del "olfato" para el esclarecimiento de los crímenes.

3) Policía Moderna.

Trata de que en este sistema exista concordancia entre el interés público (del Estado) y el particular, sin sobreponerse el uno al otro. Es decir, ambos se encuentran en un plano de equilibrio socio-individualista.

La creciente administración ha sentido la necesidad de crear, cada vez más, sistemas policíacos que cubran los requerimientos de la sociedad moderna como las ya existentes en países tales como; Estados Unidos, Francia y la U.R.S.S.

Como ejemplos de organizaciones policíacas de Estados Modernos, están los siguientes:

- En el año de 1949, cae la organización policíaca alemana de la Gestapo y surge una nueva organización policíaca en la República Federal Alemana.
- En el año de 1829, Roberto Peel, da cuerpo definido a la Policía Metropolitana Inglesa, que se haya en Scotland Yard, sobre el embarcadero del Támesis y de donde ha adquirido su nombre, ya que Scotland era un lugar en el que se alojaban los reyes de Escocia cuando visitaban la Corte Inglesa y se le fundó debido a que la criminalidad crecía en forma paralela con la industrialización del país.

(16) MENDOZA Martell, Pablo Enrique. "Opinión sobre la situación de la D.I.P.D. frente a la Ley". (TESIS). México, 1978. U.N.A.M.-ACATLAN. Pág. 16.

- En el año de 1796, se instituyó un Ministerio de Policía en Francia, y el 17 de febrero de 1800 se creó un "Prefet de Policía", por lo que es una de las policías más antiguas.
- El 28 de febrero de 1917, se creó en Rusia un organismo gubernamental encargado de mantener el orden público y la seguridad en general. En 1931 pasó a formar parte del Ministerio del Interior, la Dirección General de la Milicia. Al margen de esta Dirección, se encuentra la K. G. B., que es el Comité de Seguridad del Estado.
- El 10 de mayo de 1924, el señor J. Edgar Hoover, es nombrado director de la entonces denominada "Oficina de Investigaciones", la que posteriormente adquirió legalmente el carácter federal y con ésto se dió el paso del Sherif al F.B.I.
- La Policía Japonesa, empieza a funcionar en forma organizada a partir del año de 1945 (al término de la Segunda Guerra Mundial).

Finalmente, con el estudio que se ha hecho de este capítulo, podemos darnos cuenta de la evolución que ha tenido el concepto de policía paralelamente al de Estado, es decir, los sistemas policíacos deben marchar a la par con la organización del Estado.

4.- Funciones.

La Policía es un sistema que tiene como principales funciones: mantener el orden público y el bienestar social.

Tradicionalmente, se ha considerado el papel de la Policía -

como un órgano de represión contra el crimen y el arresto de infractores. Actualmente se ha empezado a plantear el problema de la Policía con función social y, a partir de entonces, se ha empezado a enfatizar el aspecto preventivo de la misión policíaca e inclusive se ha pensado de que dicha función social, que no es sinónimo de preventivo, debiera ser esencial puesto que, gracias a la prevención de la Policía, podría rebajar considerablemente su papel represivo.

En algunos países como: Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Francia, se ha comprobado que más del 80% de las actividades policíacas corresponden a lo que podríamos llamar funciones de asistencia o servicios a la comunidad, y que comprenden una gama enorme de actividades que puede ir desde los primeros auxilios en las carreteras hasta la ayuda que se pueda prestar como partero. Esto tiene importancia a nivel de Política Criminal ya que, a nivel de opinión pública, las encuestas que se han hecho sobre este tema parecen indicar que tanto el público como la misma policía exige que, además de las funciones tradicionales, también se encargue de otra cantidad de cosas en materia de servidumbre como lo es: visitar escuelas con fines educativos, transportar heridos a hospitales, aplicar las disposiciones legales relacionadas con la moralidad pública, organizar los recreos para los jóvenes, organizar servicios de prevención contra las drogas, servicios para la prevención de accidentes de circulación. En fin, una enorme gama de actividades.

En América Latina no se tienen datos en cuanto a otras funciones de Policía, parece ser que se limitan a las tradicionales: mantener el orden y proteger valores comunes.

Las fuerzas policivas latinoamericanas están, a menudo, al servicio del poder político o de poderes de organismos nacionales o extranjeros; es decir, lo que imposibilita a la Policía tener un papel completamente neutral en dichos países, toda vez que la función policial tradicional se limita al mantenimiento del orden público.

"Por supuesto, no se tienen datos acerca de como evolucionan las funciones de la Policía, en algunos países, en ciertos momentos hay necesidades que obligan a intervenir a ciertas personas que no son la Policía precisamente, sino ciudadanos conscientes, como los casos de vigilar los estacionamientos ilícitos, para así dejar que la Policía pueda cumplir sus funciones clásicas". (17)

José María Rico, en conferencia pronunciada (18) el 25 de julio de 1980, considera que las funciones de Policía deben estar enmarcadas dentro de lo que él llama: "una filosofía básica general de la policía", y la que resume en cuatro puntos:

1o.- Reconocer que la policía forma parte del conjunto del Sistema Penal y Administrativo y aceptar las consecuencias de tal principio.

2o.- La policía debe estar al servicio de la comunidad; su razón de ser debe ser el garantizar a los ciudadanos el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Ley le reconoce, a lo cual supone que los servicios de la policía están adaptados a las necesidades sociales.

3o.- La policía debe ser, en su estructura básica, un servi-

(17) RICO, José María. "El Rol de la Policía en la Sociedad Moderna". (Revista). Instituto de Criminología. Universidad de Panamá. Serie Colaboración. 25 de Julio de 1980. Pág. 16.

(18) Ibidem. Pág. 16 y 17.

cio democrático que quiere decir, en la práctica, total respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, adopción de un código de Deontología Policial, pero aplicable. La participación de toda la base policial así como de la comunidad en la elaboración de políticas policiales, esto es: Democracia.

4o.- La policía debe ser un organismo profesional, es decir, militante de todas sus actividades, formación especializada del personal, plan de carrera, código de Deontología, acordar prioridad a la competencia más bien que a la antigüedad cuando se trata de promoción o de construir un escalafón, la policía debe conocer y aplicar la legitimidad, la planificación, la evaluación de las actividades así como de las investigaciones importantes.

Para concluir, no debemos olvidar que la sociedad es la que modela a la policía y no la policía la que modela a la sociedad. - Una sociedad civilizada puede tener el derecho y el privilegio de contar con una policía civilizada.

C A P I T U L O I I

ESTUDIO COMPARATIVO

- 1.- El Derecho de Policía en otros países: América y Europa.
- 2.- Carácter democrático del Régimen de Policía en México. Objetivos: orden público, seguridad pública, salubridad pública y tranquilidad pública.
- 3.- Policía Centralizada. Finalidades.
- 4.- Policía Descentralizada. Finalidades.

1.- El Derecho de Policía en otros Países: América y Europa.

La policía, sobre todo en los países latinoamericanos y europeos, se le ha estudiado en Tratados de Derecho Administrativo para situarla en el campo de la Administración Pública y, en los Tratados de Derecho Penal, con referencia a la Policía Judicial por lo que hace a su aspecto represivo o de intervención y con respecto al crimen. (19)

A partir de 1950, se empezaron a hacer estudios científicos acerca de la policía en países tales como: Estados Unidos, sobre todo por una razón evidente, pues en países como éste han ocurrido una serie de fenómenos sociales que ha hecho necesaria la intervención de la policía de una manera muy criticable. Así vemos su participación en conflictos raciales, conflictos estudiantiles de Estados Unidos y en las Universidades americanas, encontrando posteriormente fenómenos semejantes en Francia. (20)

En virtud de tales hechos, los estudios no únicamente estarían referidos a cuestiones de violencia y a otros problemas de criminalidad, sino también comprendería la reacción del aparato de justicia y, concretamente, de la policía por lo que, desde entonces, se ha estudiado a la misma desde un punto de vista científico.

El profesor José María Rico, señala: "los estudios hasta ahora efectuados sobre la policía se pueden resumir de la manera siguiente: estudios de tipo jurídico, que son los clásicos y los que más se utilizan en los países latinoamericanos o europeos, en los -

(19) Ibidem. Pág. 5.

(20) Ibidem.

que se intenta situar a la policía dentro de un marco legal o administrativo. También se han hecho estudios de encuestas de opinión pública no solamente entre el público, sino entre los propios policías y los demás encargados del aparato de justicia, como lo son los jueces. Cosa importante para intentar comprender mejor lo que cada cual piensa de esa institución del Estado". (21)

En América Latina, generalmente se ha estudiado a la policía en su enfoque puramente jurídico y, por supuesto, hay poquísimos datos de investigación; sin embargo, se ha dado énfasis en la organización de la policía (los dos tipos que hay en el mundo: Centralizada y Descentralizada, de los cuales me ocuparé en temas posteriores), selección de personal, funciones (ya analizadas en el capítulo que antecede), y tareas de policía, a los poderes y al control que pueden ejercer en la realidad social.

La organización policial en América Latina, siempre ha presentado el carácter casi militar, propio del sistema de la Europa Continental pero con poquísimas salvedades. Los países latinoamericanos poseen fuerzas policiales que están, a menudo, al servicio del Poder Central y que, según la opinión pública, están más bien encargadas de mantener cierto orden que de proteger verdaderamente los intereses de la colectividad. Prueba de que en América Latina se observa un carácter militarizado, lo encontramos en la jerarquización de puestos, a saber: directores generales, jefes, puestos de mando, etc.

Dentro de la organización existen también dos tipos de policía: la gendarmería (policía propiamente preventiva), que está en-

(21) Ibidem. Pág. 6.

cargada, teóricamente, de la prevención y que comprende a los agentes de tripulación y todos aquellos miembros policíacos que están en contacto con el público; y la policía judicial (investigadora de delitos), cuya principal misión es investigar los crímenes y que intervienen a petición del Ministerio Público o del Juez.

Finalmente, hay otros organismos administrativos preventivos que desempeñan funciones policiales, tales como: la prefectura naval, la policía ferroviaria, la policía de puertos, etc. Todos organismos de tipo policial, con excepción de que no tienen el carácter meramente de "policía" en América Latina, sino de vigilancia y control, mismos de los que haremos referencia particular en un punto de otro capítulo.

2.- Carácter democrático del Régimen de Policía en México.- Objetivos: orden público, seguridad pública, salubridad pública y tranquilidad pública.

En una sociedad democrática, la policía debe ejercer sus funciones para la colectividad y en nombre de la misma, utilizando solamente su función de servicio como una atribución que esa colectividad les ha confiado.

Por supuesto, el que la policía desempeñe bien su papel supone que se le concedan ciertas atribuciones o funciones. Lo importante o interesante es descubrir en virtud de que mecanismos se puede llegar a un equilibrio satisfactorio entre la función que se le da a la Policía y respecto a la utilización de la misma en su ejercicio.

Estas atribuciones se refieren, principalmente, a la investigación, al arresto o al interrogatorio.

En realidad, tales funciones dependen del arbitrio de quien o quienes las aplican y que, por lo general, se cumplen mal. El ejercicio del poder discrecional de policía puede tener gravísimas consecuencias, sobre todo, cuando se trata de delitos leves o de delincuentes menores o primarios. También puede comportar otros pequeños, el más importante es que acarrea desigualdad de tratamiento - ya que los agentes de la policía no actúan de la misma manera: unos son brutales (como lo son la mayoría), otros corteses, algunos detienen o lo llevan al tribunal, otros se los devuelven a los padres previa amonestación que va acompañada de la conocida "mordida" o "dádiva" que exigen los agentes policíacos. Esto es lo que se llama "criterio discrecional de la policía". Es decir, un criterio - uniforme no lo hay, ya que un policía puede estimar conveniente detener, otros, usar los recursos propios de la comunidad, otros solo notifican mediante boletas o citatorios una futura comparecencia ante el tribunal o ante las autoridades que sean competentes, contándose recientemente, en relación a los citatorios judiciales, una limitación a partir del 12 de marzo de 1980 en la Ciudad de México, - en donde el C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Licenciado Agustín Alanís Fuentes, dicta un acuerdo: "Acuerdo por - el cual a partir de esta fecha, trabajadoras sociales y no Agentes de la Policía Preventiva o Judicial, entregarán citatorios de esta Institución a la ciudadanía". (22)

(22) SEGURA, Luis y Jiménez, Alfredo. "Ningún Policía entregará citatorios judiciales". De Agustín Alanís Fuentes. Acuerdo publicado y comentado en el Periódico Excelsior, el 12 de marzo de 1980.

Pero para que esto funcione adecuadamente, se requiere de un programa de selección de personal y una formación profesional óptima para garantizar el buen comportamiento de la misma.

Todo esto se puede condicionar de varias maneras, una de ellas podría ser la reglamentación del poder discrecional, por ejemplo, a nivel legislativo; otra solución sería la profesionalización de la policía, lo que incluye buenos salarios y carrera profesional; otra sería el problema del control de cómo se debe manejar a la policía, de cierta manera.

En una sociedad democrática debe haber un control, el cual puede ser de dos formas: el interno, que emana de la propia policía y que es la forma más clásica y la que teóricamente ofrece mayores garantías de eficiencia por ser aplicados por sus iguales, puesto que el policía lo aceptará más fácilmente de su propio cuerpo. Y, a nivel de control externo, donde existe el recurso de Habeas Corpus, en relación al recurso de Amparo Mexicano, que puede emanar del Poder Judicial y, sin embargo, las pruebas de una detención ilegal son difíciles de obtener.

Uno de los principales objetivos del Estado Moderno Democrático, es: "asegurar el interés general", manteniendo el clima propicio para el desarrollo social y disponiendo de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas. Por tal razón, en recientes reformas establecidas dentro de la Administración Pública Federal, encontramos la figura de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que analiza el desempeño de las funciones de los servidores públicos así como las correspondientes al campo del régimen de la Policía Administrativa, en su fase interna.

Para asumir las responsabilidades públicas, la acción administrativa debe organizarse de tal manera que cumpla sus propósitos elementales: satisfacer el interés general, bajo la dirección de los gobernantes, con servicios públicos especializados, asumiendo la Administración Pública todos los riesgos y permitiendo a los particulares actuar libremente pero dentro del marco constitucional, a través de la implantación de reglamentos.

Asimismo, son cuatro los principios de la Administración Pública:

a) Principio de Cambio.- Que permite la modificación del servicio de acuerdo con sus propias exigencias.

b) Principio de Continuidad.- Que enuncia que el servicio debe prestarse sin interrupción, de acuerdo con las necesidades públicas.

c) Principio de Igualdad.- Que establece el plano de igualdad en el que se encuentran los beneficiarios o usuarios de un servicio, y

d) Principio de Seguridad.- Conforme a éste, la acción de los particulares se ve limitada por el empleo de la coacción cuando sea necesario.

"La actividad policial, dice Fiorini, se realiza siempre a través de actos administrativos que limitan la actividad individual y acentúan su fase ejecutoria bajo la denominación dramática de la coacción". (23)

(23) FIORINI, Bartolomé M. "Manual de Derecho Administrativo". TOMO II. Edit. La Ley. Buenos Aires. Pág. 645.

La doctrina nos conceptúa en forma general el régimen de policía, diciendo que es aquel que se encuentra constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares los cuales, de acuerdo al concepto moderno de Estado Democrático, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones impuestos por la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.

El concepto de "orden público", dentro del régimen de policía, comprende los siguientes objetivos, a saber: (24)

- 1) El orden público.
- 2) La seguridad pública.
- 3) La salubridad pública.
- 4) La tranquilidad pública.

1) El orden público.- Está referido al orden de una ciudad o del campo, evitando perturbaciones sociales que alteren la vida cotidiana de sus habitantes a través de dispositivos preventivos de policía.

2) La seguridad pública.- Que consiste en llevar a cabo programas que ayuden al control de riesgos, calamidades, terremotos, etc., una vez que han ocurrido éstos.

3) La salubridad pública.- Consiste en prevenir cualquier mal que perjudique la salud del ser humano, impidiendo epidemias, combatiendo males sociales y estimulando la realización de obras que permitan el control de enfermedades como obras de saneamiento, introducción de agua potable, desde el punto de vista de la policía

(24) SERRA Rojas, ... Op. Cit. Pág. 439.

sanitaria, mediante programas de prevención y estudios de salud pública.

4) La tranquilidad pública.- Para eliminar hechos perturbadores del orden que puedan provocar desgracias o calamidades públicas.

El régimen de policía se encarga de regular, por lo tanto, - ciertos aspectos de la actividad particular y otras actividades de la Administración Pública. Y no es un servicio público sino una actividad administrativa tendiente a crear el clima propicio para el desarrollo nacional.

3.- Policía Centralizada. Finalidades.

Para poder iniciar un estudio acerca de la policía centralizada es menester entender, primeramente, qué es la Centralización Administrativa, como una de las formas de organización administrativa.

La Centralización Administrativa, es aquella forma de organización del Estado que consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tiene el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado. (25) La centralización es, por lo tanto, un ordenamiento jerarquizado investido de iniciativa y de poder de decisión. Así tenemos que, en todo el territorio del Estado, existen entidades locales que realizan actividades administrativas pero vinculadas a los órganos centrales por una "subordinación jerárquica" manteniendo, de esta forma, en todo el país una dirección uniforme; el aseguramiento en el goce de las

(25) MARIA Díez, Manuel. "Derecho Administrativo". TOMO IV. Colección Plus Ultra. Edit. Bibliográfica CMEBA (Editorial librerías). Buenos Aires, Argentina, 1969, Pág. 63.

mismas ventajas con la imposición de las mismas cargas. Por lo tanto, existe centralización administrativa cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales.

Como la centralización significa reunir todas las atribuciones en un órgano central, esto implica necesariamente la dependencia de este órgano central y supone también que las distintas funciones desciendan desde este mismo órgano a las extremidades. Por ello, los distintos órganos funcionales están en una relación de dependencia con el órgano central en virtud del vínculo jerárquico que existe, siendo por ello que el ordenamiento jerarquizado sea una característica de la Centralización Administrativa. Los órganos locales carecen de iniciativa y de poder de decisión.

"Para el tratadista argentino Basabilbazo, la centralización administrativa, significa la concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo". (26)

Así, la centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución, existiendo un acomodo jerárquico de subordinación, el cual va a estar frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías y Departamentos de Estado y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría y Departamento de Estado.

(26) ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". 2a. edición. Edit. U.N.A.M. Textos Universitarios. México, 1975. Pág. 47.

José María Rico, dice "... en el mundo existen dos tipos de policía: centralizada y descentralizada". (27) Por lo que haré referencia, en este punto, a la primera de ellas.

El tipo de policía centralizada, es aquella que está perfectamente estructurada y definida con arreglo a los demás organismos gubernamentales que cubren el conjunto del territorio nacional, siendo este tipo de policía la que prevalece en España, Francia y demás países europeos así como en América Latina.

Así, la policía centralizada, va a tener como finalidades principales: el mantenimiento del orden público, el bienestar social y la aplicación de las leyes en relación al orden jerárquico subordinado y dependiente del Ejecutivo. Llevando a cabo estas funciones con apego a las directrices del Organismo Central como es el caso de México, en donde la policía administrativa estará siempre subordinada al Ejecutivo de la Nación.

4.- Policía Descentralizada. Finalidades.

La descentralización administrativa o autarquía, consiste en reconocer a los entes descentralizados una personalidad jurídica distinta de la del Estado así como un poder de decisión que puede ser dotado a un funcionario que, cualquiera que sea su forma de designación, no está sometido al poder disciplinario del órgano central y tampoco subordinado, jerárquicamente, al mismo. Vale decir, que no recibe órdenes de los agentes del poder central sino éste puede reformar las decisiones del órgano descentralizado, paralizar

(27) RICO, José María. Op. Cit. Pág. 5.

las por falta de una aprobación o de una autorización, o puede aún revocarlas o abrogarlas, puede también confirmarlas. Los entes autárquicos, son personas jurídicas públicas estatales que pueden administrarse a sí mismas y cumplir fines públicos específicos.

En concreto, podríamos decir que "centralizar" significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central; y, "descentralizar", implica transferir a órganos dotados de personalidad jurídica, una parte de las atribuciones que antes ejercía el órgano central. Estas atribuciones que se otorgan al órgano descentralizado, le confiere una cierta libertad de acción con los correlativos poderes de iniciativa y decisión.

La autonomía de los organismos descentralizados, en su actuación, propició la dispersión administrativa, la falta de coordinación entre ellas y con los órganos centralizados, duplicidad de actividades en algunos casos y de gastos en otros. En el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1947, aparece la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, siguiendo el mismo sistema otra Ley del mismo nombre que apareció en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966 y que, con algunos cambios, abrogó la ley vigente, también del mismo nombre y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1970.

Además de esta ley, existen los siguientes ordenamientos para el control y vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

1.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- - Que en su artículo 7o. Fracción XII, encomienda a la Secretaría de

Patrimonio Nacional (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial), el control de los organismos, corporaciones o empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, en los que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado. (28)

2.- La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.- (Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1966). En su artículo 10. refiere a la vigilancia de contratos de obras públicas, labor que es ejercida, conjuntamente, entre la Secretaría de Patrimonio Nacional (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia.

3.- La Ley de Ingresos de la Federación.- Que a partir del ejercicio fiscal de 1964, determinó la concentración de estos ingresos en la Tesorería de la Federación.

4.- La Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación.- Que, a partir de 1965, especifica dentro de sus diferentes ramas las erogaciones adicionales de los organismos en cuestión.

5.- La Ley de Inspección de Adquisiciones.- (Diario Oficial del 30 de diciembre de 1965).- Que regula las adquisiciones de mercancías de bienes muebles y materias primas, con el auxilio de la Secretaría de Patrimonio Nacional (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, está encomendado a las Secreta-

rías de Patrimonio y Fomento Industrial, y de Hacienda y Crédito Público, en sus aspectos interno y externo, a través de la práctica de auditorías. (29)

Se centraliza cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos centrales; y se descentraliza cuando dichas potestades se distribuyen entre múltiples órganos. La centralización y descentralización son habitualmente referidas a la actividad de la administración.

Podemos decir que la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la Administración Pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al Estado; b) o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, por lo que tienen una personalidad jurídica propia, un patrimonio y un régimen jurídico.

Se ha clasificado, según la Escuela Francesa, a la descentralización administrativa en: regional, por servicio y por colaboración. Siendo la primera, aquella que es propia del Municipio; la segunda, por aquél organismo descentralizado que presta un servicio público; y, por último, la de colaboración en la que las organizaciones de los particulares coadyuvan con el Estado.

Se dice que hay descentralización, cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos. Leonard D. White, nos dice:

"La autoridad administrativa como la autoridad política, puede estar concentrada o dispersa. Las corporaciones constitucionales legislati-

(29) Ibidem. Pág. 103.

vas pueden distribuir el poder administrativo con base a dos reglas fundamentales; la Ley o la Constitución, pueden investir de gran autoridad administrativa a los organismos gubernativos locales de un sistema de gobierno; por ejemplo, a los distritos y a las ciudades de un Estado". (30)

En este caso, encontramos la descentralización política que, es necesario aclarar, no corresponde a la descentralización administrativa ya que la descentralización política es afín a la forma de Estado, o forma de gobierno, y la administrativa es exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea ésta Federal, Local o Municipal, de ahí que se tenga que hacer referencia a lo que llamamos organismos desconcentrados los cuales son órganos inferiores con competencia propia para decidir, pero sometidos a los órganos centrales que nombran a los agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico. Por lo tanto, los entes desconcentrados tienen personalidad jurídica.

En base a lo anterior y aludiendo a la policía descentralizada, José María Rico (31) dice: que esta Institución parte de la base de que la policía debe corresponder a las necesidades de un Municipio, de una comunidad (contemplando la descentralización administrativa regional) y que se organice, en consecuencia, en una jurisdicción determinada, a menudo compleja a causa de la justificación de servicios, cuyas finalidades están apegadas a las necesidades de ese Municipio en específico, y no a las necesidades del Poder Central.

(30) ACOSTA, Romero, ... Op. cit. pág. 93.

(31) RICO, José Ma. Op. cit. pág. 5.

C A P I T U L O I I I

ANALISIS Y BASES JURIDICO-CONSTITUCIONALES.

- 1.- Naturaleza. El Principio de Legalidad.
- 2.- Bases Constitucionales de la función policial: los artículos 73 fraccs. XVI y XXX; 89 fracc. I; 10, 21 y 102.
- 3.- El Régimen de Policía y el Mantenimiento de las Libertades Individuales.
- 4.- La Función coactiva y sus limitaciones.

1.- Naturaleza. El Principio de Legalidad.

El principio de legalidad, es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo. Por lo tanto, el régimen de policía como parte integrante del Estado de Derecho, está supeditado al principio de legalidad en cuestión.

El principio que acabamos de señalar, limita la competencia de la actuación de los titulares de los órganos administrativos a la ley previamente dictada, expresa la conformidad al Derecho y es sinónimo de regularidad jurídica de la administración.

El principio de legalidad que apoya el llamado sistema administrativo encuentra su origen en la Teoría de la División de Poderes ya que, de acuerdo con ella, la administración no puede confundirse con la legislación porque los administradores se convertirían en opresores si dictaran las normas jurídicas que ellos mismos ejecutarán. Por tal razón, la actuación del Poder Ejecutivo tiene sus límites en las disposiciones del Legislativo.

Este principio, como queda dicho, "postulado por la misma mecánica de la División de Poderes", indica que la actividad administrativa no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición anterior la cual debe tener las características de abstracción, generalidad, impersonalidad y permanencia, atributos de la ley.

La consideración precedente significa:

- 1) Adecuación de la actividad administrativa al Poder Legislativo.
- 2) Respeto a la Ley.
- 3) Limitación al actuar de los funcionarios públicos que no puedan tomar decisiones que no sean conformes con la ley.

La violación al principio de legalidad implica incompetencia, ilicitud o ilegalidad. En resumen, arbitrariedad.

El principio de legalidad genera seguridad jurídica para los administrados, protegiéndolos contra las arbitrariedades a que estarían expuestos si la administración no estuviera ligada a normas jurídicas y, a la vez, produce firmeza en la actuación administrativa que será conforme a los dictados de la ley traduciéndose, por tanto, en una actuación coherente.

Laubadere, expresa que: "La legalidad se compone de un bloque que contiene leyes y reglamentos, principios de jurisprudencia y principios generales de Derecho". (32)

Son tres los campos en donde funciona el principio de legalidad:

- I.- Cumplimiento en la actuación administrativa de las formas determinadas por la ley para cada caso.
- II.- Cumplimiento de las prescripciones de fondo de la materia señalada en la Ley; esto es, la decisión administrativa deberá ser conforme a la ley dictada previamente.

(32) OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". I-II. Edit. Talleres de Unión Gráfica. México, 1963. Pág. 87.

III.- Respeto por el órgano administrativo con facultades - para dictar disposiciones que tengan naturaleza normativa, al orden escalonado exigido por la jerarquía de la ley.

Así, el Derecho, más que imaginarlo como un "bloque", debe concebirse como una pirámide, respetándose las normas superiores a que cada una está subordinada.

El principio de legalidad tiene una inflexión en la actividad discrecional en donde existe una libre apreciación de consecuencias y, por lo mismo, libertad de autoridad. Esta es la zona libre de la administración. Ello no significa arbitrariedad, ya que dicha actividad está sometida al ordenamiento jurídico y no a los caprichos de los funcionarios. Implica que los órganos administrativos están jurídicamente obligados a actuar fundados en ley y si la actividad administrativa se funda en ley, esto es, encuentra su apoyo en un texto legal que se refiera al acto, se está aplicando la fórmula del principio de legalidad.

En sentido positivo, el principio de legalidad, nos dice el autor J. A. García, que significa: "El respeto a la habilitación de ley formal para ciertas intervenciones (en la libertad y propiedad)". (33)

Una causa importante, es el orden público: el mantenimiento de la seguridad y de la tranquilidad pública, que no se puede encerrar en moldes fijos puesto que varía constantemente y, no solamente respecto del lugar, sino también del tiempo y del momento en que

(33) GARCIA, J. A.- Trevijano Fos. "Tratado de Derecho Administrativo". TOMO I. 2a. edición. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1968. Pág. 465.

los hechos se realicen.

2.- Bases Constitucionales de la función policial: los artículos 73 Fraccs. XVI y XXX; 89 Fracc. I; 10, 21 y 102.

El poder coactivo del Estado, se basa en el poder sancionador de que dispone para la ejecución de las leyes administrativas.

El poder sancionador sirve de apoyo al régimen de policía - (el sistema de sanciones es la base más importante del régimen de policía).

El régimen de policía, en nuestra Constitución, es el más confuso ya que la policía de ejecución de las leyes administrativas se debe deducir de facultades generales consagradas en los artículos 89 fracción I o el 73 fracciones XVI y XXX.

El artículo 89, expone: "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- Fracc. I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". (34)

Este artículo menciona facultades y obligaciones enunciativas pero no limitativas. Asimismo, la fracción I está considerada como una de las facultades de carácter general que atribuye al titular del Poder Ejecutivo Federal, a promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, ejecutarlas y, además, expedir reglamentos que se puedan entender como disposiciones que facilitan el

(34)"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Leyes y Códigos de México. Edit. Porrúa, S. A. 66a. edición. México, 1980. Pág. 67.

cumplimiento de las leyes elaboradas por el poder legislativo. También se le autoriza para manejar la Administración Pública.

El artículo 73, expone: "El Congreso tiene facultad:

- Fracc. XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionados por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a.- Las medidas que el Congreso haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen.

- Fracción XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y to

das las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". (35)

Las fracciones que integran este artículo, dotan al Congreso de la Unión de facultades para legislar en todas aquellas materias que se consideran de interés vital para el país.

Las treinta fracciones que otorgan facultades expresas a nuestro Congreso Federal, se pueden resumir en las siguientes:

- a) Facultades en materia de división territorial; b) facultades para legislar en todo lo relativo al Gobierno del Distrito Federal; y
- c) facultades en materia hacendaria y económica. Encontrándose comprendidas dentro del inciso b) las dos fracciones en cuestión.

En este artículo y en relación a la fracción XXX, según ejecutoria de la Corte, se establecen dos elementos:

- a) Una facultad expresa en la Constitución que establezca una atribución; y
- b) La ley administrativa que la regule.

Asimismo, el citado artículo en su fracción XVI, establece otra base constitucional sobre salubridad pública al señalar que la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

La policía preventiva, por su parte, lleva a cabo actividades demasiado imprecisas en forma ilimitada y, a veces, esta actividad es oscura y peor aplicada. Su función es mantener el orden público y la tranquilidad social debiendo vigilarlo o preservarlo pero, a veces, la manifestación de su labor lesiona garantías indivi-

(35) Ibidem. Págs. 56-57 y 59.

duales por las constantes arbitrariedades que sufre el ciudadano y que se agravan por la intransigencia del empleado.

Otro artículo que previene que el régimen de policía no quede sin la debida reglamentación, es el artículo 10 Constitucional, que expone: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y las reservadas para el uso exclusivo del ejército, armada, fuerza aérea y guardia nacional.

La Ley Federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas". (36)

Para dar seguridad a las personas y con fines de legítima defensa, se permite que estas tengan en su domicilio armas en su poder, siempre y cuando no sean de las que están reservadas para las fuerzas armadas. Se podrá llevar este tipo de armas a la calle, oficinas, taller, etc., siempre que se cuente con la autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional, quien revisará las características del solicitante, especialmente su modo honesto de vivir, haber cumplido con el Servicio Militar Nacional, no haber sido condenado por un delito cometido por medio de armas y no tener impedimento para manejarlas.

Así también, los artículos 21 y 102 constitucionales fundamentan la actividad policial desde el punto de vista investigador, como lo dispone nuestra máxima Ley: artículo 21 "La Imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La perse

(36) Ibidem. Pág. 12.

cución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, los que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso". (37)

Este artículo hace referencia al hecho de que, para representar a la sociedad y con una función investigadora, se crea el Ministerio Público y su órgano auxiliar que es la Policía Judicial, suprimiendo a cualquier otra autoridad la actividad persecutoria y responsiva ya que únicamente la Policía Judicial debe llevar a cabo labores de investigación, buscar pruebas que los conduzcan a los inculpad^{os}, llevar a efecto órdenes de presentación, aprehensión o cateo, cuando lo soliciten el Ministerio Público o la autoridad judicial, según sea el caso.

Recientemente fue reformado este artículo en cuanto a la sanción por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, cuya aplicación corresponde a la autoridad administrativa.

(37) Ibidem. Pág. 19.

Así, en el texto anterior, la pena máxima por estas faltas - era de multa o arresto hasta por treinta y seis horas, permutable - el no pago de multa por un arresto que no excederá en ningún caso - de quince días, llevando a cabo este tipo de arrestos en el inte- - rior de las galeras que existan en las propias delegaciones de poli- - cía, o en su caso como en cárceles, como lo es el Reclusorio número 2 ubicado en Lago Sug esquina con Lago Gascasónica en la colonia Ta- - cuba, que se conoce popularmente como "El Torito", para gente priva- - da de su libertad por faltas de tipo administrativo (arrestos y san- - ciones disciplinarias). (38) Mismo Reclusorio que, como los Reclu- - sorios; Oriente, ubicado al oriente de la ciudad, en San Lorenzo Te- - zonco, Norte, ubicado en Cuauhtepic, Barrio Bajo, Sur, ubicado preci- - samente al sur de Xochimilco, Penitenciaría del Distrito Federal, - ubicado también en Santa Martha Acatitla y Centro de Readaptación - Social ubicado en Tepepan, son controlados administrativamente por - la Dirección Operativa de Reclusorios y Centros de Readaptación So- - cial, dependiente de la Dirección General de Servicios Coordinados - de Prevención y Readaptación Social con domicilio en Humboldt núme- - ro 31, segundo piso, en el centro de esta ciudad de México, (39) - que a su vez depende también de la Dirección General de Reclusorios - del Departamento del Distrito Federal.

También se considera en esta reforma, una reducción de la - multa máxima en caso de que el infractor fuere jornalero u obrero, - la cual podría ser de una semana a un día de su jornal o salario. - Finalmente, se adiciona un párrafo para incluir a los trabajadores - no asalariados que incurran en infracción, en cuyo caso la multa no

(38) MARTINEZ Anaya, Ernesto. "Manual del Detenido. Guía Legal de - las Personas Privadas de su Libertad". Edit. EDAMEX. México, - 1984, Pág. 12.

(39) Ibidem. Pág. 12.

excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Así, existen las leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y la de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las cuales reglamentan la actividad de los sujetos que en ellas laboran.

El artículo 102, enuncia: "La ley organizará el Ministerio Público de la Federación; cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo, estar presididas por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules federales y en los demás en que debe intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones". (40)

Mediante esta disposición se instituye el Ministerio Público Federal, organismo que es el encargado de ejercer la acción persecutoria ante los tribunales, de todos los delitos de carácter federal así como la investigación de los mismos para lo cual deberá presentar las pruebas correspondientes y solicitar las órdenes de aprehensión las cuales, en caso de ser procedentes, serán dictadas por los jueces de Distrito. Al Ministerio Público también se le atribuye la obligación de velar por la pronta y expedita administración de justicia.

Este artículo también establece que los funcionarios del Ministerio Público Federal estarán dirigidos también por el Procurador General de la República, quien tiene además las siguientes funciones: será el representante de la Federación en los negocios en que ésta sea parte, intervendrá en aquellos negocios o asuntos en que participen diplomáticos o cónsules; participará en aquellos problemas que surjan entre dos o más entidades federativas o entre los poderes de una misma entidad; además será el consejero jurídico del Gobierno Federal.

Por último, es muy importante destacar que no obstante que la institución del Ministerio Público Federal se encuentra contenido en este artículo, el cual está ubicado dentro del capítulo correspondiente al Poder Judicial Federal, no es un órgano de dicho

(40)"Constitución Política de..." Op. Cit. Págs. 75 y 76.

poder sino que depende del Ejecutivo Federal, en virtud de que corresponde a este último la obligación de velar por el cumplimiento de las leyes. En estas condiciones, sería deseable que las funciones del Ministerio Público a que se refiere el presente artículo fuera tratado al capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo Federal.

En atención al estudio realizado de las bases constitucionales del régimen de policía, podemos señalar que la policía tiene un carácter preventivo para acabar con todo ataque al orden público y es por eso que el comportamiento privado debe ajustarse a la ley.

3.- El Régimen de Policía y el Mantenimiento de las Libertades Individuales.

El problema del mantenimiento de las libertades públicas, depende de tres circunstancias:

a) El propósito del pueblo de vivir bajo un régimen de legalidad y cooperar a su aseguramiento para facilitar las tareas del gobierno.

b) El propósito de la administración de respetar las libertades públicas sin mistificaciones ni subterfugios de ninguna especie.

c) Necesidad de limitar el ejercicio excesivo o perjudicial de la libre actuación de los particulares. Libertad consiente y racional, no libertinaje.

El Estado Democrático se enfrenta a un gran problema pues, -

por una parte, debe respetar todas las tendencias aunque éstas sean contrarias a las tradiciones imperantes y, a la vez, necesita mantener el orden y seguridad sociales.

El problema no se resuelve con aplicar estrictamente la ley o mantener las libertades fundamentales sino que, el Estado, debe establecer un equilibrio de prudencia, excesiva tolerancia o de convencimiento de grupos, para evitar que el Gobierno llegue a utilizar medios extremos. Se dice que un gobierno que tolera el desorden, es un gobierno inestable que hace peligrar las instituciones nacionales, y que un gobierno excesivamente represivo, lleva a regímenes autoritarios provocando la destrucción de las libertades fundamentales del hombre.

En los regímenes autoritarios, se resuelven estos problemas tolerando solamente las ideas del régimen imperante, como en el Estado Totalitario, o bien, colocando fuera de la ley a los grupos opuestos o grupos cuyas tendencias sean contrarias a las del régimen.

Una mejor solución a estos problemas, es el Estado Democrático, pues es el medio más poderoso para intensificar la cultura nacional e internacional, es la libertad del pensamiento. Los pueblos que viven en un régimen democrático, tienen la obligación de cooperar a su mantenimiento no entregando su libertad o parte de ella sino haciendo posible la convivencia política y social en el uso racional de sus libertades.

Existen, dentro de nuestra Constitución, dos tendencias fundamentales;

- 1) Liberal;
- 2) Estatalista (o Estadista) (*)

1) La tendencia liberal, que en algunos primeros preceptos - constitucionales consagra los derechos fundamentales del hombre o - libertades humanas fundamentales. (Los primeros veintinueve artícu- - los de la Constitución Política, que plasman: garantías de igual- - dad, garantías de libertad, garantías de libre expresión, garantías de libertad de prensa, garantías de seguridad jurídica, garantías - de libre tránsito y garantías de propiedad). Esta tendencia no per- - mite limitaciones a la libertad y, si las hay, las tolera solo en - pequeñas proporciones.

2) La tendencia estatalista, que significó el triunfo del - grupo progresista del Constituyente, se encuentra en unos cuantos - preceptos de nuestra Constitución, siendo la piedra angular de nues- - tra política. Estos preceptos hacen triunfar la tesis franca del - intervencionismo del Estado y las facultades del poder público y - que, en caso de contradicción entre el interés privado y el públi- - co, prevalecerá este último. Esta tesis estatalista, faculta al - Estado para establecer determinadas limitaciones a la libertad indi- - vidual. Pero no podían existir las dos tendencias en un mismo tex- - to constitucional.

Fue en virtud de las tres funciones del Estado: Legislativa, Administrativa y Judicial, que se aceptó, o trajo como resultado, - un intervencionismo o estatalismo moderado.

A partir de la promulgación de nuestra Constitución, empeza- - ron a surgir leyes administrativas con tendencias estatelistas; el

(*) Apuntes de Derecho Administrativo del Lic. Eduardo Sadot Morales Figueroa.

poder ejecutivo las empezó a aplicar y como había controversias entre intereses irreconciliables, tuvo que intervenir la Suprema Corte de Justicia, quien hizo triunfar al estatismo pero conservando algunos principios liberales.

4.- La Función Coactiva y sus Limitaciones.

La actividad policial, es una actividad de coerción inmediata realizada por la administración pública. La historia de la palabra policía destaca la coerción y la sanción subestimando el objeto de limitar, en forma jurídica, la libertad y los derechos individuales. Se justifica, por su historia, la técnica jurídico-coactiva - antes que el objeto de aplicar la norma limitadora para la custodia del orden público. La actividad policial presenta una confusión para la doctrina por la contradicción que existe con la declaración de las libertades individuales, calificadas como inviolables ya que las mismas presentan modalidades o limitaciones. Por lo tanto, la solución formal pero de evasión y frustramiento, se asienta en el fácil método de ampararse en el denominado orden público. Esta noción es siempre difícil de explicar, tanto en los civilistas como en los - constitucionalistas, y se justifica como el derecho de coerción que tiene la policía en el Estado Moderno. La policía utiliza la técnica coactiva y unilateral porque así lo impone la defensa del orden público.

La policía administrativa, comprende un gran número de medidas coactivas arbitradas por el Derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública.

La actividad policial coactiva, se diferencia de su actividad sancionadora por cuanto a que la primera es una forma de ejecu-

tarse los actos administrativos policiales; mientras que la sanción, es el ejercicio de una atribución reconocida a la administración. La actividad coactiva es inherente a la actividad administrativa policial, mientras que la actividad sancionadora es la potestad punitiva que se atribuye a la administración. A menudo, la coacción y la sanción se identifican erróneamente bajo la denominación de actividad represiva, aunque son dos actividades jurídicas distintas que pueden manifestarse conjuntamente pero destacan siempre distintos fines.

Puede existir coactividad en un acto policial sin ser sanción y puede presentarse la coacción para hacer efectiva una sanción. La coacción, en este caso, es un medio jurídico para realizar o ejecutar la sanción.

La relación jurídica, en ambas, es completamente distinta. La coacción es una modalidad de la ejecución del acto policial como acto administrativo; mientras que la sanción, es causa de la creación de un nuevo acto de contenido punitario o penal. La coacción expresa la siguiente proposición jurídica: el órgano policial A ordena a B la conducta limitadora C; ante su incumplimiento, los agentes del órgano A ejecutan directamente el deber C, en lugar o sustituyendo la voluntad de B. La sanción presenta otra clase de proposición jurídica: el órgano policial A ordena a B la conducta C; ante su incumplimiento, le impone la conducta del deber sanción D. Puede acontecer que la policía realice técnicamente, en forma coactiva, el deber sanción D. Además, la sanción D puede imponerse aunque se haya cumplido en forma coactiva el deber impuesto C, o también realizarse la coactividad en la conducta impuesta como sanción D. Por ejemplo, la intimación a un propietario para que destruya un inmueble en peligro y que, al no acatar la orden de policía, coactivamente destruye la ca

sa y también lo detenga directamente para su arresto.

La jurídica moderna hace poco tiempo que ha esclarecido esta diferencia entre la coacción y la sanción que, anteriormente, se involucraban confusamente bajo la denominación de actividad policial represiva pero no siempre la policía se entiende como acto de sanción, menos aún como actividad coactiva. El derecho de sanción policial se rige por principios provenientes del Derecho Penal, mientras que el derecho policial represivo se rige por los principios del Derecho Administrativo. Potestad sancionadora, no es actividad coactiva; la primera es pena y la segunda es una forma de ejecutar un acto administrativo.

Esta distinción exhibe la importancia que tiene, como garantía, la actividad policial preventiva antes de aplicar la ejecución coactiva. La coacción hace imposibles las vías defensivas, por eso el viejo sistema policial manifestaba que en los actos policiales no había apelación, especialmente, en la policía de seguridad. La coacción significa ejecución directa de un acto por parte de la administración sin tener en cuenta la voluntad del afectado, por eso siempre se presenta como necesaria la técnica de la prevención. El proceso preventivo policial, se manifiesta por:

- a) Un acto formal previo.
- b) Notificación o conocimiento previo.
- c) Indicación objetiva de la conducta impuesta.
- d) Renuncia o mora irrazonable del afectado.

La manifestación exterior de la coacción puede realizarse por el uso de la fuerza armada; esto no quiere decir realización -

del acto coactivo por la fuerza personal o caprichosa de un agente. El uso de armas por parte de los agentes corresponde al grado de cultura, respeto y juicio de un pueblo, pues se puede realizar esa clase de actos coactivos sin necesidad de exhibición y uso de armas. Por ejemplo, la destrucción de una casa en ruinas, el retiro de cosas de la vía pública, la detención de un administrado, etc. Tampoco debe identificarse la coacción con la necesaria compulsión violenta sobre un sujeto. La coacción puede realizar la detención de un administrado sin tener que maniatarlo, arrastrarlo o llevarlo por la violencia. La coacción se manifiesta con la detención del administrado y su inmediata remisión a la oficina policial.

La compulsión, como acto de apremio y manifestación física sobre el administrado, es una acción de razonabilidad ante su resistencia u oposición a la ejecución de la coacción. La coacción exhibe una técnica: la ejecutoriedad; la compulsión, la violencia física, pues es una forma de ejecución jurídica ante causas que así lo justifican.

La coacción, por último, como ya hemos enunciado afecta los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la seguridad y salubridad públicas, sin las cuales no es posible la vida en común. Es indudable pues, que atendiendo a su finalidad queda plenamente justificado el sistema legal de restringir el ejercicio de los derechos de propiedad y de libertad por medidas preventivas, como son: las licencias, permisos o autorizaciones. Lo que si constituye un problema, es la determinación de si tales restricciones pueden también ser justificadas legalmente frente a los textos constitucionales que consagran la libertad y la

propiedad de los individuos. Siendo, por lo tanto, la única limitación a la función coactiva aquélla que no se ajuste a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los mecanismos de vigilancia dentro del régimen policial, se dan a través de las reglamentaciones, autorizaciones o licencias, como actos formales; y, a través de la coacción administrativa como acto ejecutivo.

Por lo tanto, la actividad policial debe estar legitimada a través de los reglamentos que dicta el Poder Ejecutivo.

La autorización, como acto administrativo formal, adquiere especial importancia en el sistema policial ya que muchos derechos individuales pueden ejercerse en mérito de una autorización de policía. Así, la autorización es un control previo de actividades descontroladas que podrían dañar el interés público. (41)

La autorización puede ser personal, ejemplo: una licencia para conducir vehículos de motor. Puede ser real, ejemplo: una empresa cinematográfica que tiene permiso para exhibir determinados filmes. Y es mixta, cuando se da para una determinada persona y para una cierta empresa.

Respecto a la orden de policía, ésta implica una restricción a la libertad individual a diferencia de la autorización y no puede ser dictada sino en base a una norma legal que la permita. Las órdenes de policía pueden distinguirse en generales y particulares. Las generales, son las que se dan en materia de seguridad pública y para un número indeterminado de personas. Las particula-

(41) MARIA Díez, ... Op. Cit. Págs. 69 y 70.

res, cuando se dirigen a una o más personas individualizadas. Como ejemplo de orden, podemos citar la orden de exhibir un documento o de presentarse ante una autoridad para proporcionar información; la orden de clausura de un lugar público. .

La forma de la orden policial, puede ser escrita o verbal.

La coacción, es otro mecanismo de vigilancia cuyo efecto consiste, como ya se ha dicho, en una actividad que implica ejecución por la fuerza de un acto administrativo que no cumple un particular recalcitante. (42)

(42) *Ibidem.* Pág. 85.

C A P I T U L O I V

PROBLEMATICA Y ANALISIS DEL DERECHO DE POLICIA SUS FIGURAS.

- 1.- Justificación social, política y económica.
- 2.- Policía y Criminalidad. Factores determinantes.
- 3.- La Policía Preventiva. Sus figuras: (policía forestal; policía militar; policía de caza y pesca; policía de alcoholes; policía fiscal; policía económica, policía de comercio e industria, policía de precios y de monopolios; policía de cultos; policía de demografía; policía política; policía de comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas; policía de carreras de caballos; policía de juegos permitidos; policía de monumentos arqueológicos; policía de expresión del pensamiento; y policía sanitaria).
- 4.- La Policía Investigadora: Policía Judicial Local, Policía Judicial del Distrito Federal y Policía Judicial Federal.

1.- Justificación social, política y económica.

Social:

En relación al ámbito social, encontramos a la demografía galopante que ejerce una considerable influencia en la criminalidad - ya que, la criminalidad, se desarrolla con más facilidad en el seno de las grandes concentraciones humanas y, su multiplicación numérica en las grandes metrópolis de uno, dos, cinco o diez millones de habitantes, torna cada vez más difícil establecer seguridad y control de las mismas.

Como consecuencia de la urbanización tiene que existir un aumento considerable de las plantillas de las fuerzas de policía, - mientras que en una pequeña aglomeración puede bastar con dos policías por cada mil habitantes para el mantenimiento del orden público; en una gran concentración de habitantes, será necesario multiplicar el número de policías por dos, por tres o cuatro, el primer numerador de la proporción de habitantes. Ahora bien, la realidad es que la plantilla de la policía en ningún país ha seguido con la evolución demográfica ya que existen crisis de reclutamiento, como es el caso del subdesarrollo en algunos sistemas mundiales.

Política:

La vida política de un país tiene influencia directa en el orden público.

Los métodos de la "diplomacia directa", en sus desplazamientos (viajes, conferencias, encuestas) a los diversos países del mundo, entrañan para los servicios de policía una alerta general que -

absorbe muchos de los medios y de las fuerzas disponibles teniéndose que examinar todas las ventas que se efectúen, comprobar la identidad de las personas que se encuentran a lo largo del recorrido y desplazar por avión unidades de policía para la seguridad.

Sin embargo, desde hace varias décadas se ha venido resolviendo el problema de cooperación policial internacional entre las diversas policías nacionales, bajo la bandera de INTERPOL, lucha coordinada contra el crimen.

Económicas:

Es sabido que la prosperidad no entraña, en absoluto, una disminución de la criminalidad sino, por el contrario, tiende a manifestarse cada vez más. Así, en Estados Unidos de América y la experiencia europea, ha confirmado que el desarrollo económico de los años 1945-1946, indiscutible e importante, no ha ido seguido de un decrecimiento del fenómeno delictivo. Inclusive, en el decenio 1965-1975, resultó floreciente desde el punto de vista económico pues, la creación de nuevas necesidades y el nivel de vida, fortalecieron también el índice de criminalidad de tal manera que hubo mayor ingerencia de la policía.

Así, citaremos un ejemplo en el que puede mostrarse como influye la economía sobre la criminalidad: "la política de seguros".

La evolución de la coyuntura por las compañías de seguros es, en la actualidad, lo bastante sólida y fidedigna para que aquellos puedan proponer pólizas de protección contra toda clase de riesgos. Por lo que en el mañana y, en mayor grado que hoy, se podrá asegurar a cualquier persona contra cualquier riesgo (robos, da

ños por tránsito de vehículos, daños imprudenciales en general, lesiones y muerte).

2.- Policía y Criminalidad. Factores determinantes.

La criminalidad, considerada tanto desde el punto de vista de su importancia como en sus manifestaciones concretas, es el producto de una determinada forma de vida social.

Debemos tener también en cuenta que la policía, tanto en sus estructuras como en sus técnicas, se haya directamente influida por el mundo que la rodea. Criminalidad y policía, son datos permanentes de la vida en sociedad ya que ambas evolucionan y a grandes pasos.

"...., los grandes factores que influyen en el problema 'policía y criminalidad', pueden clasificarse en cuatro grupos:

- 1) Los factores técnicos;
- 2) Los factores económicos;
- 3) Los factores humanos y sociológicos; y
- 4) Los factores políticos, jurídicos y administrativos". (43)

1) Los factores técnicos.- Nepote, al respecto, dice que entre éstos podemos comprender a todos aquellos que encuentren relación con la civilización mecánica moderna, de los que destacan las siguientes técnicas:

(43)"Revista Internacional de Policía Criminal". (Publicación Oficial de la Organización Internacional de Policía Criminal. INTERPOL). 2 de enero de 1966, núm. 194 por Jean Nepote. Pág. 2.

- a) Los transportes;
- b) El armamento;
- c) Las telecomunicaciones; y
- d) La electrónica.

Dentro de los transportes, se pueden mencionar; la aparición del automóvil y del avión, que de una manera u otra han ofrecido a los malhechores considerables posibilidades de criminalidad.

Así, el automóvil ha servido de instrumento para la perpetración de innumerables delitos (hurto o robo de automóviles, fenómeno tan característico de la delincuencia de menores, y estafas basadas en el comercio de automóviles; así como los delitos cometidos por los conductores de vehículos y, en forma indirecta, los delitos cometidos con los automóviles robados llevando a cabo atracos a personas y a los comercios con el auxilio de los mismos).

También el avión, como medio de transporte, ha abierto a los malhechores considerables posibilidades de movimiento y huida. Así, el desarrollo de la aviación comercial, cada vez más les permite el desplazamiento de un continente a otro a todo aquel individuo que ha cometido un hecho delictuoso. Como ejemplo, podemos mencionar al gangster que ha cometido un atraco a las nueve de la mañana en París, el cual podrá encontrarse en Nueva York o en Chicago en el momento en que la ciudad empieza a despertarse y toda su policía está ligeramente relajada de su actividad.

También la técnica del armamento ha progresado muchísimo desde la Segunda Guerra Mundial. Han aparecido nuevas armas cortas en especial: la pistola y la pistola ametralladora, las cuales han ser

vido y seguirán al servicio de los malhechores para el cumplimiento de sus fines delictivos.

En las telecomunicaciones, el surgimiento del teléfono, las redes de radio y teleimpresión de la policía han influido, de igual manera, en el problema "policía-criminalidad".

Por último, la electrónica puede considerarse más favorable a las instituciones policíacas que a la delincuencia, propiamente. Así, desde 1947, comenzaron a funcionar las tarjetas perforadas y las seleccionadoras electrónicas que ayudaron al control del criminal hasta llegar también a las "ordenadoras electrónicas" (que auxiliaban a problemas de circulación, tales como la sincronización de automóviles, de las señales de la circulación según la necesidad del tráfico, etc.).

2) Los factores económicos.- Entre los factores económicos, las migraciones en masa de poblaciones han influido considerablemente al respecto, ya que son resultado tanto de las necesidades de mano de obra como de la organización del disfrute del tiempo libre y del desarrollo de los transportes.

Las migraciones estacionales, con ocasión de las vacaciones de verano o de invierno, plantean problemas nuevos que no han encontrado aún solución. Con la elevación del nivel de vida, puede fácilmente preverse una ampliación del tiempo libre y un aumento del número de sus beneficiarios; ello dará como resultado traslados de población que ascenderán a varios millones de personas, entre puntos cada vez más distantes entre sí lo que, a su vez, deberá entrañar la creación en cada país de unidades móviles de policía que constituirán una especie de "comandos" del orden público que se des

plazarán con la población y podrán hacer frente a todas las necesidades del mantenimiento de aquél, tanto por lo que se refiere a la policía uniformada como a la del paisano.

3) Los factores humanos y sociológicos.- En las últimas décadas, se viene observando que la implicación de menores en hechos - criminógenos, se ha elevado como resultado consecuente de la disociación de la familia y de las nuevas modas pedagógicas, por lo que es necesario que los padres revisen ciertas teorías de educación familiar y orienten a sus hijos por caminos que beneficien más a la - sociedad en que viven, ya que, por desgracia, las cifras de delin- - cuencia de menores van en aumento.

Otro factor humano y psicológico que puede influir en el pro- - blema de la policía-criminalidad, es el de la posición actual de la mujer, ya que ésta puede tener funciones de gran riesgo e importan- - cia que la pueden conducir a la comisión de grandes fraudes o de al- - gún otro delito patrimonial.

La participación de la mujer en la policía, ha sido esencial por los servicios que ha llevado a cabo y no solo en los asuntos de delincuencia de menores o de delincuencia social, tareas a las que parece predestinada, sino también en investigación criminal pura, - ayudando a sus colegas del sexo masculino y desempeñando ciertas mi- - siones que no corresponden normalmente a un hombre.

4) Los factores políticos, jurídicos y administrativos. Polí- - ticamente, el problema policía-criminalidad, requiere de sistemas - más organizados y planificados para el mantenimiento del orden pú- - blico a niveles nacionales e internacionales, estableciendo técni- - cas coadyuvadoras de un Estado a otro para controlar la actividad -

policial en la vida política mundial.

En el plano jurídico, se torna cada vez más imperiosa la necesidad de modificar ciertos aspectos procedimentales con respecto a la criminalidad y a los requerimientos de la investigación del delito. La justicia es lenta y ha sido lenta por varias décadas, por lo que es necesario la invención de nuevos procedimientos que faciliten, entre otras cosas, la represión de las infracciones, la extradición de reos y cuestiones de defensa social, propiamente.

Desde el punto de vista administrativo, es indiscutible que se ha acentuado en algunas partes del mundo el movimiento de centralización, como ya lo hemos mencionado en el capítulo dos del presente trabajo, y aún de Nacionalización de la Policía. Por ejemplo, - la policía francesa ha tenido que recorrer un largo camino hasta - llegar a una relativa nacionalización que, muchas veces, se pensaba que era una medida anti-democrática pero se ha comprobado que la - coordinación policíaca ha dado mejores resultados y dentro de un - marco democrático.

3.- La Policía Preventiva. Sus figuras: (policía forestal; policía militar; policía de caza y pesca; policía de alcoholes; policía fiscal; policía económica, policía de comercio e industria, policía de precios y de monopolios; policía de cultos; policía demográfica; policía política; policía de comunicaciones terrestres, marítimas y - aéreas; policía de carreras de caballos; policía de juegos permitidos; policía de monumentos arqueológicos; policía de expresión del pensamiento; y policía sanitaria).

Para hacer referencia a la policía preventiva, es menester - tomar en cuenta la diversidad de funciones que a la misma se atribuyen y, asimismo, conocer los planos en que se desenvuelve como policía uniformada.

En el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 17 de enero de 1984, encontramos enunciadas en el artículo 36 las atribuciones de la Dirección General de Operaciones de la Secretaría General de Protección y Vialidad, las cuales son las siguientes:

I.- Elaborar y proponer los programas de desarrollo de actuaciones para prevenir la comisión de delitos; de acciones de seguridad pública, atención a siniestros y de rescate, mejoramiento del control de vialidad y tránsito y optimización de las comunicaciones en las operaciones de seguridad pública.

II.- Determinar las acciones encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a la materia de ingeniería de tránsito;

III.- Vigilar la correcta observancia de las normas contenidas en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal;

IV.- Dirigir y controlar las acciones operativas encaminadas al funcionamiento de la red de semáforos, así como la existencia de señalamiento y balizamiento de tránsito;

V.- Mantener la seguridad y el orden público, prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos;

VI.- Aprehender, por conducto de la policía preventiva, en los casos de flagrante delito a los presuntos responsables y ponerlos inmediatamente a disposición de las autoridades competentes;

VII.- Promover, autorizar, controlar y vigilar los centros - de adiestramiento y capacitación para conductores de vehículos;

VIII.- Auxiliar al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y a las administrativas, cuando sea requerido para ello;

IX.- Proporcionar el auxilio necesario en caso de siniestro por conducto de los cuerpos de rescate y de bomberos y demás elementos de que disponga;

X.- Conceder a los particulares el visto bueno relativo a - que el local donde se propongan instalar giros reglamentados, cuente con las condiciones de seguridad y el equipo necesario contra incendios;

XI.- Coordinar que las actividades de las jefaturas de sector en las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se realicen conforme a los programas de Protección y Vialidad;

XII.- Controlar las operaciones de las centrales de radio y telefonía, los subsistemas de líneas privadas y redes especiales, y las actividades de los centros repetidores de la Secretaría General de Protección y Vialidad;

XIII.- Diseñar, proponer y coordinar programas de Participación Ciudadana, para el cumplimiento de las funciones institucionales, y

XIV.- Participar en las campañas de protección y seguridad, de combate de la contaminación ambiental, así como de vialidad, organizados por el Departamento del Distrito Federal.

Con fecha 6 de julio de 1984; aparece en el Diario Oficial -

de la Federación, publicado el nuevo Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal y entre su articulado encontramos los siguientes puntos:

Art. 1.- El presente reglamento es de observancia obligatoria para la Policía Preventiva del Distrito Federal y para todos aquellos cuerpos que complementaria o transitoriamente desempeñan funciones policiales, por mandato expreso de la ley o de los reglamentos.

Art. 2.- En este reglamento la Policía Preventiva del Distrito Federal, será designada como la "Policía del Distrito Federal".

Art. 5.- Corresponde a la Policía del Distrito Federal:

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

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

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

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

V.- Aprehender, en los casos de flagrante delito, al delincuente y a sus cómplices; en situaciones urgentes y a petición de parte interesada, podrá detener a los presuntos responsables de la

comisión de algún delito, respetando las garantías constitucionales, poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, en especial, tratándose de menores presuntos infractores, y

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

Por otro lado, en el capítulo II del mismo reglamento, al referirse a la Organización y Mando, encontramos los siguientes puntos:

Art. 13.- La Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar, forman parte de la "Policía del Distrito Federal".

Art. 14.- Los cuerpos de policía mencionados en el artículo anterior, desempeñarán las funciones que les asigna este Reglamento y aquellas que les confiera el Secretario General de Protección y Vialidad, por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Policía Preventiva, por lo tanto, tiene áreas específicas de acción de las cuales enseguida haremos un análisis ya que, no necesariamente, la policía preventiva es la policía uniformada sino que hay regímenes de policía que auxilian a la administración pública en el desarrollo de sus actividades.

- Policía Forestal -

La facultad de legislar en materia forestal, se encuentra contenida en el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución. La ley

tiene por objeto regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio de los productos que de ella deriven, así como la administración nacional del servicio y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal. Las disposiciones de la Ley Forestal, se aplican a todos los terrenos forestales cualquiera que sea su régimen de propiedad.

Es de interés público asegurar la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración y la propagación forestales. También es de interés público, regular el aprovechamiento de los elementos forestales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación evitando la destrucción de los mismos y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, se impone a la propiedad privada las modalidades y se dictan las medidas que contiene esta ley.

Así, encontramos algunas atribuciones de prevención, dadas a la Policía Forestal y que son las siguientes:

- I.- Prevenir y combatir la erosión de los suelos;
- II.- Proteger las cuencas hidrográficas mediante la conservación, mejoramiento o establecimiento de macizos forestales y la ejecución de obras que influyan en el régimen de las corrientes, la seguridad de los almacenamientos para la mejor utilización de las aguas;
- III.- Conservar y embellecer las zonas forestales turísticas o de recreo;
- IV.- Fomentar y preservar las cortinas rompevientos;

V.- Facilitar la formación de bosques sobre los eriales y pantanos;

VI.- Fomentar los macizos forestales para proteger a las poblaciones;

VII.- Proteger mediante la forestación, las vías generales de comunicación;

VIII.- Establecer industrias forestales estables que aprovechen racionalmente los recursos;

IX.- Fomentar la construcción de vías de comunicación permanentes en las zonas forestales, integradas en el sistema vial nacional; y

X.- En general, conservar e incrementar los recursos forestales y utilizarlos con el máximo de beneficio social.

Es conveniente señalar que las facultades que enuncia la Ley Forestal en el régimen federal de policía federal, corresponden estrictamente a las autoridades de la Secretaría de Agricultura y que la acción de policía forestal no es sino un medio eficaz para realizar los principios de ese régimen (Art. 9o. de la Ley Forestal, reforma del Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1971).

Los visitadores forestales, los jefes de región y todo el personal técnico y de vigilancia, tendrán el carácter de auxiliares de la policía judicial federal, para el solo efecto de dar validez a sus actuaciones en casos de delitos forestales. (44)

(44) SERRA Rojas, ... Op. Cit. Págs. 456, 457, 458 y 459.

- Policía Militar -

En un principio, la gendarmería nacional realizaba actividades de policía de seguridad, específicamente en las fronteras de nuestro país. Pero ha sufrido transformaciones este organismo policial por la ley que lo ha hecho un cuerpo militar auxiliar de seguridad, integrando las fuerzas del ejército.

En tiempos de paz, actúa como autoridad pública de seguridad y judicial para el fuero nacional; como policía auxiliar aduanera y de migraciones, donde existen las autoridades nacionales competentes; y, en forma directa, como órgano de represión, en los lugares donde no se encuentra establecido.

En tiempos de guerra, su función específica es de vigilancia y protección de las fronteras, o sea, se modifica a una actividad propiamente de policía militar. (45)

- Policía de Caza y Pesca -

Tiene como finalidad, este régimen, de la seguridad de las zonas permitidas para las funciones de la caza y la pesca, así como para la protección de la especie animal tanto marítima como terrestre y sus limitaciones de la misma en determinadas épocas del año. (46)

- Policía de Alcoholes -

La policía de alcoholes, o también llamada de la embriaguez, interviene no porque un sujeto es bebedor empedernido o circunstancial, sino cuando su conducta exterior es motivo de escándalos o alteraciones de la tranquilidad pública. En estos casos la administra-

(45) FIORINI, Bartolomé M. Op. cit. Pág. 703.

(46) Ibidem. Págs. 717 y 718.

ción pública tampoco interviene porque el individuo se encuentra embriagado, sino porque su conducta es motivo de perturbación. En los supuestos de perturbaciones provocados por un alcoholista, la intervención de la policía será directa si el desorden se realiza en un lugar público puesto que, si aconteció en un lugar o domicilio privado, sólo podrá hacerlo ante el pedido de interesados. Las normas policíales sobre la embriaguez, tienen carácter preventivo y responden a una orientación de política legislativa donde concurren normas fiscales o laborales.

Por otro lado, la policía de alcoholes se dedica a actividades tales como: el control de los establecimientos que se dedican al expendio de bebidas embriagantes, la vigilancia sobre la fabricación o expendio de las mismas, supervisar la no venta de bebidas embriagantes en días festivos (ley seca), etc.

El fenómeno de la embriaguez pasa a ser una lucha antialcohólica que actúa en un ámbito distinto. Esta política, por sus caracteres, es local aunque la legislación tributaria sobre la misma puede ser nacional. (47)

- Policía Fiscal -

La sanción fiscal es la pena de tipo económico que se aplica al infractor fiscal por un hacer o un no hacer, en materia tributaria. El elemento punitivo típico de la sanción es el económico, por lo tanto, la sanción fiscal, en ninguna forma entraña: a) La privación de la libertad; b) La confiscación de bienes; y, c) El castigo corporal.

El Código Fiscal de la Federación, señala como sanciones:

(47) Ibidem. Págs. 726 y 727.

- 1) Recargos;
- 2) Multas; e
- 3) Indemnizaciones al fisco.

Tratándose de delitos fiscales como: contrabando, defraudación fiscal y otros equiparables al fraude, como falsificación de objetos, documentos e instrumentos (sellos, clichet), relacionados con la contribución fiscal; elaboración clandestina de productos cuya producción no está registrada ni vigilada; y circulación clandestina de objetos o productos no registrados ni vigilados, la ley fiscal impone penas privativas de libertad y confiscación de bienes. Siendo, de esta forma, la función policial fiscal de vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. (48)

- Policía Económica, Policía de Comercio e Industria, Policía de Precios y Policía de Monopolios -

Se concibe, en sus comienzos, a la policía económica, como aquella intervención directa del Estado sobre el campo de la economía, siendo sus atribuciones las de perseguir la actividad ilícita de los monopolios y el acaparamiento, por un lado, ya que castigaba la conducta delictiva de los sujetos que se consociaban para imponer, en forma indirecta, el hambre y la miseria de la colectividad, en pro de un lucro excesivo. (49)

Actualmente, la intervención del Estado ha dado lugar a la creación de diversas leyes administrativas en materia económica, por lo que se requiere de un régimen de policía adecuado, moderno y eficaz en materias como:

(48) Código Fiscal. Arts. 38 al 41 (Recargos), Art. 42 (Infracciones), arts. 43 al 79 (Delitos Fiscales y sus Penas).

49)) FIORINI, ... Op. cit. Pág. 740.

- A.- El régimen de los precios. (D. O. F. XII-30-1959).
- B.- Los monopolios. (D. O. F. VIII-31-1934, sus reglamentos D.O.F. XII-19-1931 y D. O. F. VI-12-1938. Reforma D. O. F. 8 de enero de 1980).
- C.- Desenvolvimiento de la Industria y del Comercio. (D.O.F.- I-5-1951, y sus diversas leyes).
- D.- Pesas y Medidas. (D. O. F. IV-7-1961).
- E.- Ley Federal de Protección al Consumidor. (D. O. F. XII-22-1975).

La actividad policial, por lo que hace a los precios, no era contra los sujetos y las leyes económicas, sino contra el precio excesivo de las mercancías. No era tanto a la libertad sino a los objetos mensurables ordinarios y comunes: los elementos de consumo. - (50).

- Policía de Cultos -

La policía se manifiesta en la expresión exterior del culto - cuando afecta bienes jurídicos de paz, tranquilidad y orden público, independientemente del contenido de la fe del culto.

La policía del culto interviene en las manifestaciones exteriores cuando afecten bienes públicos. Toda intervención se refiere a los actos exteriores quedando excluidos cualquier incidencia sobre la creencia y su doctrina, esto es inviolable para todas las religiones.

Las actividades religiosas realizadas dentro de los templos,-

cualquiera que fuere la religión, también deben estar exentos de la intervención policial, pero no cuando la reunión religiosa es causa de perturbación que trascienda al orden exterior, sea por alteración de la tranquilidad, sea por el peligro que representa para terceros, etc. El principio enunciado, declina por tratarse de la defensa del orden público no del culto, menos aún la libertad de creencias. (51).

- Policía Demográfica -

La dinámica de la población, es producto de una natalidad que se mantuvo constante y llevada hasta finales de la década pasada, - una mortalidad en continuo descenso y un intenso proceso de migración, desde las localidades rurales a las urbanas, ha llevado a la necesidad de establecerse una política demográfica cuyo objetivo general consiste en lograr pautas reproductivas y migratorias más acordes con el nuevo modelo de desarrollo que solo adquiere sentido en su relación con ese proceso global y no en sí mismo. Es decir, las metas de crecimiento demográfico, se ubican en el contexto de la programación de salud, educación, vivienda, empleo, asentamientos humanos y las metas de producción sectorial.

Esta política demográfica de prevención, se lleva a cabo mediante dos tipos de instrumentos adecuados a los objetivos que persigue: por una parte, se utilizan ampliamente aquellos que inciden directamente en la reducción de la fecundidad tales como planificación familiar, educación sexual, comunicación e información, dentro de los marcos de libertad. Por otra parte, se apoya en medidas indirectas de orden económico y social, que influyen en el desarrollo regional de los asentamientos humanos, entre otras: laborales, sanitarias,

(51) FIORINI, ... Op. Cit. pág.740.

educativas, habitacionales, nutricionales, industriales, comerciales y agropecuarias. (52)

- Policía Política -

Dentro de este tipo de policía podemos mencionar las funciones que desempeñan, especialmente, dos de las Direcciones Generales de la Secretaría de Gobernación, a saber: la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y la Dirección Federal de Seguridad, las cuales desenvuelven sus actividades en la Política Nacional.

En el Diario Oficial publicado el jueves 14 de junio de 1984, en su capítulo VII correspondiente a la Secretaría de Gobernación y a sus Direcciones Generales, hace mención:

Art. 18.- "Corresponde a la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales:

I.- Realizar las investigaciones y análisis de los problemas de índole política y social del país que le encomiende el titular del ramo;

II.- Organizar la documentación que se elabora como resultado de las tareas de investigación que realice;

III.- Organizar un Centro de Información sobre los problemas políticos y sociales del país para consulta interna de la Secretaría;

IV.- Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;

V.- Auxiliar en la investigación de infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos;

(52) "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". 3a. edición. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1980. Págs. 342, 343 y 344.

VI.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo".

Art. 19.- "Corresponde a la Dirección Federal de Seguridad:

I.- Vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público;

II.- Proporcionar auxilio cuando se requiera a funcionarios - extranjeros que visiten oficialmente el país, y

III.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquéllas que le confiera el titular del ramo". (53)

- Policía de Comunicaciones Terrestres, Marítimas y Aéreas -

El régimen de las comunicaciones también se encuentra comprendido dentro de la Administración Pública, y la intervención de la Policía Administrativa en este campo es necesaria. Así, contamos con las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, las cuales deben regirse por una serie de disposiciones jurídicas que sean acordes al Estado de Derecho.

Así, por ejemplo, encontramos reglas especiales aplicables a medios masivos de comunicación, como la radiodifusión (radio y televisión), la telegrafía, el teléfono y la radio de onda corta, y en caminos, carreteras y puentes (donde se da intervención a la Policía Federal de Caminos).

(53) "Diario Oficial de la Federación". Capítulo VII: De las Direcciones Generales de la Secretaría de Gobernación. Jueves 14 de junio de 1984. Pág. 10.

Un ejemplo de este régimen, lo tenemos vivo en la televisión: ¿Por qué es que a altas horas de la noche se anuncian bebidas alcohólicas, tabaquismo y se exaltan hechos criminales? y la única respuesta sería, por la sencilla razón de que se prevé que no sea perturbada la conciencia infantil y juvenil. (54)

- Policía de Carreras de Caballos -

Nuevamente se deben acentuar las razones de la intervención de la actividad policial en aspectos de diversión o pasatiempo, que trascienden en el círculo privado o domiciliario. El espectáculo, por su esencia, es público; no se conoce el espectáculo privado, la mención de carácter espectacular está referido a una actividad implícita que se desenvuelve dentro del ámbito de valores de bienes comunes.

La policía de carreras de caballos, es un espectáculo público que trae aparejado diversión como el juego, se proyecta públicamente aunque no se realice como negocio o no se explote. (55)

- Policía de Juegos Permitidos -

Nuestro Código Civil, clasifica al juego y la apuesta en los siguientes grupos:

- a) Juegos de destreza.
- b) Juegos de azar permitidos o autorizados.
- c) Juegos de azar prohibidos.

El artículo 2772 del citado Código, expresa: "Las loterías o -

(54) "Ley de Radio y Televisión". Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1960.

(55) FIORINI, ... Op. Cit. Págs. 732 y 734.

rifas, cuando se permitan, serán regidas, las primeras por las leyes especiales que las autoricen, y las segundas, por los reglamentos de de policía".

Es, en el juego de azar donde la actividad policial debe intervenir según los regímenes administrativos, autorizando o prohibiendo. En este último caso, puede ser para el exclusivo monopolio de la explotación estatal.

Las leyes de policía contra el juego, persiguen su explotación comercial antes que los hábitos del jugador, pues se tiene en cuenta la inmoralidad de la explotación comercial de este vicio por las proyecciones desgraciadas y calamitosas que este hábito produce en las clases desposeídas. (56)

- Policía de Monumentos Arqueológicos -

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1972. Su objeto es de interés social y sus disposiciones de orden público.

Son monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y zonas de monumentos, los que la ley determina y las que son declaradas como tales, de oficio o a petición de parte, los cuales deben registrarse. El propietario de inmuebles declarados como monumentos históricos o artísticos, tiene la obligación de conservarlos y, en su caso, restaurarlos previa autorización del Instituto correspondiente.

(56) Código Civil para el Distrito Federal. (Título XII: De los Contratos Aleatorios. Capítulo I.- del Juego y la Apuesta. Art.- 2772). 41a. edición. Edit. Porrúa, S. A. México, 1982. Pág.475.

Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles. Estos bienes - son el producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica, así como los restos humanos de la flora y de la fauna, relacionados con estas culturas. La ley sanciona al que efectúe cualquier acto traslativo de dominio de un monumento arqueológico o comercio con él, y al que lo transporte, exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspondiente. La ley establece otras - sanciones de protección similares. (57)

- Policía de Expresión del Pensamiento -

La policía de las manifestaciones del pensamiento, es quizá - la materia que más ha provocado reacciones violentas y que pone de manifiesto la necesidad de su reglamentación. En verdad, la materia ofrece dificultades, sobre todo cuando el ánimo del poder público no es destruir esas libertades fundamentales sino mantenerlas en todo aquello que no lesione el interés general.

El derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, debe ser asegurado y protegido por el régimen de policía. Si los hechos demuestran la violencia de la reunión y el objeto ilícito, el Estado tiene facultades dentro de su régimen de policía para salvaguardar los intereses públicos y sociales.

En cuanto a la libertad del pensamiento, ha sido característica de los gobiernos mexicanos mantener un clima de libertades adecuado para el libre desenvolvimiento de nuestras instituciones.

Como parte integrante de la libertad de expresión, encontra-

(57) SERRA Rojas, ... Op. Cit. Págs. 172 y 173.

mos la libertad de prensa, que permite el ejercicio del derecho de crítica al gobierno, la presencia de órganos de partidos políticos opuestos al régimen a quienes no se limita su libertad de expresión. La publicación de revistas, folletos, monografías, artículos periodísticos, revelan que el más interesado en mantener esos derechos es el propio Estado. El Estado ha preferido soportar esas críticas, que realizar una política de represión que podría menoscabar el derecho de expresión. (58)

- Policía Sanitaria -

Tradicionalmente, la policía sanitaria es considerada como el conjunto de reglamentaciones que la administración pública aplica para la custodia de la vida y la salud de las personas. Es una actividad que a veces se denomina: policía de la higiene o de la salud, de la vida humana, etc.; y que se llega a extender, en forma general, a medidas legales para defender la existencia de la vida de los animales y de los vegetales útiles.

El término "policía" no es útil en esta materia, ya que muchas de las disposiciones en lugar de manifestar limitaciones a la actividad individual, expresan obligaciones de hacer o la colaboración de prestaciones de la Administración Pública. Por ejemplo, la vacuna antivariólica, la prestación de bienes y servicios estatales contra plagas malignas a la agricultura. Es por ello que la policía sanitaria no va a ser únicamente para limitar sino, primordialmente, para fomentar. Si el término pervive, será por su tradición, puesto que su función es completamente inútil además de desviar los problemas específicos. Se promueve la lucha contra

(58) Ibidem. Págs. 450, 451 y 452.

pestes y calamidades que afecten la existencia individual y colectiva de las personas (policía sanitaria humana).

La policía sanitaria animal, tiene por objeto la defensa de los ganados contra las enfermedades contagiosas que pudieran afectarlos. La ley no tiene solo como fin a la salud de los animales, sino también luchar contra el contagio destructor de la población ganadera.

La policía sanitaria vegetal, procura la defensa de la vida de las plantas y la agricultura en general. También se le conoce con el nombre de policía agraria.

La ley sanitaria y también otras referidas a la misma materia, establecen sanciones contra el incumplimiento de sus disposiciones o de las órdenes de las autoridades competentes, caracterizándose la sanción por multa, que puede duplicarse en el supuesto de reincidencia. (59)

4.- La Policía Investigadora: Policía Judicial Local, Policía Judicial del Distrito Federal y Policía Judicial Federal.

La Policía Judicial, es un organismo que se avoca a la investigación de las infracciones penales (delitos) y de los responsables de las mismas; siendo su labor coadyuvante con el Ministerio Público, bajo cuyo mando y autoridad se encuentra a efecto de que aquellos sean consignados a los tribunales penales correspondientes.

Encontramos así, a la Policía Judicial Local, que es aquella que encuentra su campo de actividad en alguna localidad o Esta

(59) FIORINI, ... Op. Cit. Págs. 707, 708, 717, 720 y 721.

do de la Federación, y que depende de una Procuraduría de Justicia encontrándose, de igual manera, bajo las órdenes y mando de un Ministerio Público Local.

La Policía Judicial del Distrito Federal, es aquella que desarrolla su función investigadora de delitos del orden común en el Distrito Federal, y que depende de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y también se encuentra bajo las órdenes y mando de un Ministerio Público del Fuero Común.

Por último, se encuentra la Policía Judicial Federal, que se ocupa de la investigación de los delitos del orden federal y su campo de acción no se limita únicamente a una localidad o al Distrito Federal, sino a toda la Federación cuando se vea afectada ésta. Depende de la Procuraduría General de la República y está bajo las órdenes y mando del Ministerio Público Federal.

La Policía Judicial, en todos sus ámbitos (local, del Distrito Federal, o Federal), realizará, en su caso, las órdenes de presentación, aprehensión o cateo, cuando lo solicite el Ministerio Público o la autoridad judicial.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

CAPITULO I

- 1.- La creación del sistema policial, ha obedecido a una necesidad de crear un ámbito de orden y seguridad que permitan la convivencia social del hombre mediante la vigilancia de su conducta y prevención de actitudes antisociales pero, a la vez, protegiendo y tutelando sus garantías individuales; aun cuando, actualmente, existan arbitrariedades en contra de la libertad humana.
- 2.- El término "policía", hace referencia a las actividades que atienden a mantener la paz y seguridad del orden público, a través de la prevención y vigilancia de determinadas conductas antisociales, pero la amplitud de la palabra "prevención" ha llevado a calificar, malamente, ciertas medidas preventivas de algún ramo de la Administración Pública como si fueran labores de policía, propiamente, sin que lo sean.
- 3.- La actividad policial en países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Francia, está desplegada a ámbitos de asistencia social en gran porcentaje, pero la función de policía debe encontrarse equilibrada tanto en su labor preventiva como de asistencia social y no encuadrarse en grado mayor o menor a

una de ellas.

- 4.- La actividad de policía, forma parte del conjunto del sistema penal y su servicio dentro de la comunidad (en la Administración Pública), obedece a un interés general de garantizar a los ciudadanos, un libre y pacífico ejercicio de sus derechos legales a través de la prestación de un servicio basado en el respeto absoluto de los derechos fundamentales del hombre, que respondan a los fines de un Estado Democrático sin que se lesionen bienes jurídicos, como siempre ha ocurrido.

CAPITULO II

- 5.- En los países latinoamericanos, los estudios que se han hecho sobre la policía son de carácter jurídico, toda vez que tratan de situar la actividad policial dentro de un marco legal.
- 6.- El régimen de policía, dentro del concepto moderno de Estado Democrático, tiende a la vigilancia y al control de la actividad de los particulares, manteniendo las obligaciones y derechos de éstos en un plano de equilibrio dentro del marco jurídico que permita lograr los fines de orden público, seguridad pública, salubridad pública y tranquilidad pública.
- 7.- Así como la forma de gobierno "Centralizada", implica una subordinación de funciones con respecto al Poder Central, la policía centralizada supone de igual forma, que sus funciones se lleven a cabo de conformidad con los lineamientos del Poder Ejecutivo, como sucede en este país.

- 8.- Los entes "Descentralizados", por lo tanto, se encuentran dotados de patrimonio propio y de personalidad jurídica propia que los faculta para administrarse sin subordinación alguna. Por lo que la policía descentralizada, propiamente, es regional - cuando los fines de la policía satisfagan las necesidades de un Municipio o región, únicamente.

CAPITULO III.

- 9.- El principio de legalidad, es base fundamental para toda acción de policía a efecto de mantener, dentro de un régimen de Derecho, la actividad administrativa en ese campo y el respeto a las garantías individuales del hombre. Pues toda arbitrariedad contraría este principio y la seguridad jurídica que todo individuo debe gozar en un Estado Democrático convirtiéndolo, así, en una tiranía. Así, este principio de legalidad aún sigue violándose, por la sencilla razón de que la policía todavía no respeta al ciudadano.

La actividad discrecional de la Administración Pública, desde el punto de vista de la legalidad, dentro del régimen policial, obedece a la libre apreciación que se tenga sobre ciertos aspectos de la vida cotidiana, pero siempre fundada en la ley.

- 10.- El sistema de sanciones operatorio en el régimen de policía, - incluyendo la coacción, se refiere a la colaboración de la policía para hacer efectiva la observancia exacta de la ley administrativa encontrando, por lo tanto, en preceptos constitucionales, dichas atribuciones, concretamente en los artículos 10, 21, 73 fracciones XVI y XXX, 89 fracción I y 102, y los regla-

mentos relativos.

11.-- En un Estado Democrático, el respeto a las libertades o garantías individuales contempladas en nuestra Constitución Política Federal, sólo puede lograrse mediante el equilibrio político-social que adopte el individuo y la Administración Pública, en atención al principio de legalidad y la limitación del ejercicio de la actividad particular en aras del bienestar común que permitan una convivencia social; a la vez, de hacer entender al servidor público (policía), que está para ayudar y prevenir sin que tenga que actuar con arbitrariedad como a la fecha lo hacen.

12.-- La justificación de la técnica jurídico-coactiva, descansa en el hecho de que el régimen de policía (como forma de coerción), tiene como finalidad el mantenimiento del orden público, de ahí que las atribuciones de la policía estén referidas a actos o medidas de apremio, como: hacer ejecutar una orden y, en caso de incumplimiento, hacer uso de la coacción para que sea obedecida la ley, lo que trae a colación el sistema de sanciones. De ahí la existencia de limitaciones al derecho de propiedad y de libertad de los individuos en atención a la seguridad, tranquilidad, salubridad y orden públicos, mediante mecanismos tales como: órdenes, licencias, autorizaciones y la propia coacción policial que, desde luego, han de estar basadas en el principio de legalidad sin que se tenga que llegar jamás a la tradicional arbitrariedad como se ha seguido presentando en la sociedad.

CAPITULO IV.

- 13.- La utilización de las fuerzas policíacas es justificable, desde el punto de vista social, por la demografía cada vez más creciente, por la vida política de un país para preservar el orden público y, económicamente hablando, por los grandes avances tecnológicos e industriales que se van descubriendo a lo largo de la existencia humana.
- 14.- El problema policía-criminalidad, tiene vital importancia en la vida actual ya que las innovaciones tecnológicas, económicas y de avance social, así como la técnica jurídica, requieren de una adecuada atención que permita controlar, dentro de los márgenes legales, la existencia de conductas antisociales que impidan u obstruyan, de alguna manera, el orden público y la seguridad pública.
- 15.- La acción preventiva de la policía, se manifiesta en las diversas áreas de la Administración Pública, tanto como policía uniformada (hoy Policía del Distrito Federal), como con medidas de seguridad y prevención que se lleven a cabo en las Secretarías y Departamentos de Estado, para alcanzar los fines del orden público.
- 16.- La actividad investigadora de la policía, se encuentra relacionada con el estudio del delito, de la comisión de éste y de quién o quiénes lo cometan, llevando a cabo, conjuntamente con el Ministerio Público, labores de investigación que permitan determinar el respectivo ejercicio de la acción penal.

B I B L I O G R A F I A

OBRAS DE CONSULTA:

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". 2a. edición. Editorial U.N.A.M. Textos Universitarios. México, 1975.
- 2.- CANASI, José. "Derecho Administrativo". Editorial De Palma.- Buenos Aires, 1962.
- 3.- FIORINI, Bartolomé M. "Manual de Derecho Administrativo". TOMO II. Editorial La Ley. Buenos Aires.
- 4.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 20a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.
- 5.- GARCIA Trevijano Fos, J. A. "Tratado de Derecho Administrativo". TOMO I. 2a. edición revisada y ampliada. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1968.
- 6.- MARIA Díez, Manuel. "Derecho Administrativo". TOMO II. Editorial Bibliográfica OMEBA (Plus-Ultra). Buenos Aires, 1965.
- 7.- MARTINEZ Anaya, Ernesto. "Manual del Detenido. Guía Legal de las Personas Privadas de su Libertad". Editorial EDAMEX, México, 1984.

- 8.- MARTINEZ Vera, Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo". Editorial Banca y Comercio. México 1967-1977.
- 9.- MENDOZA Martell, Enrique. "Opinión sobre la situación de la - D. I. P. D. frente a la ley". (TESIS). Acatlán-U.N.A.M. México, 1978.
- 10.- OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". I-II, Editorial Talleres de Unión Gráfica. México, 1963.
- 11.- RAMIREZ Faz, Rosalino Profr. "Apuntes de Táctica y Orgánica Policial". Instituto Técnico de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- 12.- SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". TOMOS I y II.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1981. 10a. edición.
- 13.- WEIL, Prosper. "El Derecho Administrativo". Traducción de - Luis Rodríguez Zúñiga. Editorial Taurus. Madrid, 1966.
- 14.- WILSON, O. W. "Planeación de la Policía". Universidad de Berkeley, California. Editorial Limusa-Wiley, S. A. 1946.

LEGISLACION DE CONSULTA:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Penal vigente para el Distrito Federal.
- 3.- Código de Procedimientos Penales del Fuero Común y Federal.

- 4.- Nueva Ley General de Salud (antes Código Sanitario).
- 5.- Legislación Forestal.
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 7.- Ley de Pesca.
- 8.- Reglamento sobre Policía y Tránsito. Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal.- Reglamento de los Tribunales Calificadores en el Distrito Federal y Reglamento de Policía Preventiva en el Distrito Federal.
- 9.- Ley de Radio y Televisión.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA:

- 1.- "El Rol de la Policía en la Sociedad Moderna". Rico, José María. Universidad de Panamá. Instituto de Criminología. Serie Colaboración. Julio, 1980.
- 2.- "Ningún Policía entregará citatorios judiciales". De Agustín Alanís Fuentes. Por Segura, Luis y Jiménez, Alfredo. Acuerdo publicado y comentado en el Periódico EXCELSIOR, el 12 de marzo de 1980.
- 3.- "Investigación Policiaca". (Órgano Informativo de la Policía Judicial del Estado de Nuevo León). Números 1, 2 y 3, 1978.- (Revistas).
- 4.- "Derecho Penal y Criminología". (Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia). Vol. 3. Núm. 9. Marzo, 1980.

- 5.- "Revista Mexicana de Derecho Penal". (Organo Oficial de la -
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal). Núm.-
4. Por el Lic. Raúl Carrancá y Rivas. Octubre 1961.
- 6.- "Revista Internacional de Policía Criminal". (Publicación Ofi-
cial de la Organización Internacional de Policía Criminal). -
INTERPOL. Núm. 194. Por Jean Nepote. Enero, 1966.
- 7.- "Apuntes de Derecho Administrativo". (Apuntes del Lic. Eduar-
do Sadot Morales Figueroa).
- 8.- "Diario Oficial de la Federación". Cap. VII: De las Direccio-
nes Generales de la Secretaría de Gobernación. Jueves 14 de -
junio de 1984.