



00781 26
24.

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

La función de la policía en el Estado de Derecho

T E S I S
Que para obtener el grado de
DOCTOR EN DERECHO
p r e s e n t a

SERAFIN ORTIZ ORTIZ

TUTOR: DR. CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ

México, D. F.

Septiembre 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Jacqueline, Diego y Emilianito
compañeros en mi vida y razón de mis
propósitos

A Doña Fany Ortiz, ejemplo de
inquebrantable convicción y carácter.

A mis hermanos y amigos con
agradecimiento por su solidaridad.

A los honorables penalistas que integran
este Sínodo.

El presente trabajo ha sido desarrollado
gracias al auspicio del Sistema Nacional de
Investigadores (CONACYT), que
generosamente me alberga como miembro, sin
cuyo apoyo la tarea intelectual sería penosa. A
decir verdad, nadie hace algo absolutamente
solo.

Resumen

Ortiz Ortiz Seraffín. La función de la policía en el Estado de Derecho. Investigación jurídico penal. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. Doctorado. 1997. pp. 235

La función de la moderna policía objeto de esta investigación, tiene su antecedente directo en la Gendarmerie Nationale, instaurada en 1791, que sustituye a la policía monárquica con el advenimiento de la Revolución francesa. Por esta razón es errónea la concepción de hacer devenir de la antigua «policía» griega —cuyo significado indica el sentimiento de identidad con la polis— a la moderna policía.

La función policial consiste en proteger bienes jurídicos imprescindibles para la autorrealización del sujeto a saber: la libertad personal, la protección de su integridad física y corporal y de sus bienes. Con el asentamiento de este Estado Liberal se fue variando la función de la policía hasta convertirse en el órgano responsable del mantenimiento del orden público y la seguridad pública que devino en autoconstatación del Estado.

Así al servicio del Estado y no de los gobernados la policía desarrolla una función que se caracteriza por el uso excesivo de violencia física y moral, del cohecho, la extorsión y la tortura, sintomático de autoritarismo policial que a nuestro entender tiene dos objetivos: a) Anular físicamente al individuo a través del sometimiento violento y desproporcionado, lo cual choca frontalmente con las garantías de un derecho penal garantista y b) Aniquilar moralmente a los sujetos a través de la humillación y el desprecio a su dignidad lo que evidentemente se confronta con el respeto a los derechos humanos.

Por ello es prioritario que toda la legislación policial esté sustentada en los principios constitucionales de legalidad, honradez, eficiencia y profesionalismo y que esto se cumpla en la actuación del aparato policial puesto al servicio de la ciudadanía y ceñido por los principios garantistas del Estado de derecho y cuya función resida en la búsqueda del máximo de seguridad para la población que no delinque y el mínimo de violencia para los delinquentes.

A B S T R A C T .

Ortiz Ortiz Serafín. The police function in the State of right. Judicial and penal research. Universidad Autónoma de México. Facultad de Derecho. Doctorado. Doctorate.1997.pp.235.

The function of modern police, object of this investigation has a direct antecedent in the "Gendarmerie Nationale" restored in 1791, which substituted to the monarchic police with the arrival of the French Revolution. For this reason, it is wrong the idea that the modern police comes from the ancient greek word "politeia", which means the feeling of identity with the "polis".

The police function consists with the protection of juridical rights that are necessary to reach the self-realization of a person, for example: the personal freedom, the protection of its physical and corporal integrity and the protection of its properties. With the settlement of this liberal state, the police function changed, to become the responsible bureau to keep the public order and the public safety, so that the self-constatation of the state was a result of these changes.

In this situation, the police exists to serve the state, not the citizens, developing a function with its principal characteristics are: physical and moral violence, corruption, extortion and torture; consequence of police authoritarianism, which since our point of view it has two objectives: A) physical annulment of a person through a violent and out of proportion submission, that is against the guarantees of a penal guaranteeing right. B) moral annihilation of the person through the humiliation and scorn to its dignity, what is a clear confrontation to the respect of human rights.

Therefore, it is a priority that all the police legislation must be supported by the constitutional principles of legality, honesty, efficiency and professionalism; and, it must be done according to the performance of the police corporation put on service for the citizens and conformed by guaranteeing principles of the state of right, which function must be founded on the searching of maximum security and safety for the people who are not criminals and the minimum of violence for those who commit a crime.

INDICE .
La función de la policía en el Estado de Derecho.

Prefacio.

Introducción.

Capítulo I.

I. El surgimiento del Estado de derecho y la institucionalización de la policía.	
1.1. El modelo de Estado liberal de derecho: surgimiento de las instituciones públicas.....	13
1.2. Seguridad jurídica vs. seguridad pública.....	24.
1.3. Institucionalización de la policía.....	28
1.4. Surgimiento y configuración de la policía.....	31

Capítulo II.

II. El Estado democrático de derecho mexicano y la función policial.	
2.1. Gobierno o sociedad civil: la disyuntiva entre seguridad pública o seguridad ciudadana.....	51
2.2. La normatividad de la seguridad pública: sus argumentaciones.....	60
2.2.1. Las facultades de la policía.	
2.3. La actuación del aparato policial en el acontecer socio-histórico nacional.....	90
2.3.1. Bosquejo histórico de la policía del Distrito Federal.	
2.3.2. Caracterización de la función policial desde la perspectiva de los derechos humanos.....	93

Capítulo III.

III. La racionalización de la violencia policial dentro de los márgenes del garantismo penal.

3.1. Los sectores del sistema penal, el control social y la función policial.....	150
3.1.1. La procuración y administración de justicia en el sistema penal mexicano.....	154
3.2. La prevención y la represión de la criminalidad dentro de la legalidad.....	173
3.2.1. Dos sectores del sistema penal: función policial y penitenciaria (la sombra de uno arrastra al otro).....	175
3.3. La función del aparato policial y la salvaguarda de los derechos del gobernado y los derechos humanos.....	192
3.3.1. La prevención policial y prisión frente al desistimiento: ¿Por qué desiste el potencial criminal?	
3.3.2. Los principios garantistas y los derechos humanos como límite de la función policial.....	216
Conclusiones.....	229
Postfacio.....	233
Índice onomástico.	
Bibliografía.	

Prefacio

El objetivo de la investigación en la ciencia penal — como en toda la investigación científica— reside en producir conocimiento nuevo o reorientar el que ya existe cuya potencialidad de solución de problemas sociales permite vislumbrar una vida humana más comfortable.

En la ciencia penal poco se ha sistematizado el saber acerca de la policía e incluso en nuestro contexto cultural a menudo encuentra mayor desarrollo en el derecho administrativo, empero el objeto de estudio <<policía>> es un tema genuino del Derecho penal y de la política criminal.

El planteamiento del problema que identificamos surge de la idea a priori acerca de la policía y reside en que ésta existe para dar seguridad a la integridad física de las personas, su libertad personal y sus bienes, es decir, existe para coadyuvar en los beneficios que el Gobierno otorga a la sociedad.

Desde la perspectiva formalista efectivamente la policía actúa para conferir seguridad a los gobernados y lo hace con base en la legalidad, obviamente apegada a las garantías de un Estado de derecho, sin embargo, si observamos cuidadosamente la función de la policía surgen las siguientes preguntas:

¿En determinadas circunstancias y en algunas ocasiones la función policial desborda los límites que le impone legalidad?

¿La policía previene eficazmente a la delincuencia y disminuye la violencia social o sólo reprime?

¿La función de la policía en el sistema penal mexicano es congruente con los principios garantistas de un Estado de derecho?

Por otra parte la importancia de la investigación la constituye el interés científico de ir construyendo el saber acerca de la policía ya que no existe sistematización teórica acerca de la función policial, en México casi es nula y en algunos países europeos recientemente se empieza a teorizar.

La legislación acerca de la policía es precaria y confusa, generalmente la función policial se incluye en los reglamentos cívicos sin que se precise cuidadosamente cuales son los fines de la policía.

Con esta investigación se pretende ir sistematizando la ciencia de lo policial que sirva a su vez como orientación al trabajo legislativo y judicial, pero esencialmente reorientar desde la ciencia el funcionamiento de la policía que históricamente surgió para el beneficio colectivo y no para la represión.

Es relevante destacar que para demostrar nuestros planteamientos se construyeron las siguientes hipótesis.

La hipótesis general se produjo de la siguiente manera: La función del aparato policial se manifiesta en pura y simple represión social, incongruente con los propósitos de seguridad pública que se le atribuyen y en contradicción con las garantías de los gobernados en el Estado de derecho.

Una hipótesis de trabajo con el propósito de operacionalizar la hipótesis general, planteada en estos términos: el aparato policial como segmento del sistema penal mexicano asume una función reivindicatoria de la "moral colectiva", cuya actividad principal está dirigida a seleccionar conductas criminalizadas en los estratos marginales.

Y una hipótesis alternativa que presenta el plano demostrativo de la investigación como sigue: La función de la policía en el Estado de derecho se justifica sí y solo sí, se ciñe su actuación a mínimos márgenes de violencia policial, que conlleva a la transformación del sentido de este aparato represivo en salvaguarda de las garantías del gobernado y los derechos humanos.

El método global de investigación es la dialéctica planteada en el materialismo histórico, sin embargo no es el único, obviamente empleamos los métodos generales inductivo y deductivo, analítico, el racionalismo crítico, el método dogmático-jurídico para la

interpretación normativa, el método sociológico propuesto desde la teoría de sistemas y la etnometodología.

Por lo que hace a las técnicas utilizamos el análisis de contenido para la lectura de textos, la hermenéutica jurídica, la observación etnográfica, la historia de casos, la deducción, la intuición, la entrevista, elaboración de fichas de información bibliográfica, etc...

Se trata, en realidad, de develar la auténtica función policial, de desmontar el carácter ideológico del orden público y seguridad públicas que, en una sociedad democrática no tiene otro cause que transmutarlos por la función de seguridad ciudadana puesta a disposición de la sociedad y no como autoconstatación estatal.

Introducción

La presente investigación se desarrolló en tres capítulos, de tal manera articulados, que nos ha permitido demostrar nuestras hipótesis inicialmente planteadas, a tal efecto se produjeron demostraciones parciales por capítulo cuyos contenidos son los siguientes:

En el primer capítulo desarrollamos desde una innovadora perspectiva de análisis en nuestro contexto, guiados por el hilo conductor del Estado —imprescindible para el estudio de la función policial— el surgimiento e institucionalización de la moderna policía y su función, obviamente concebimos a la policía como una de las instituciones principales del Estado liberal de derecho y del moderno derecho penal.

En el segundo capítulo caracterizamos al modelo político mexicano como un Estado democrático de derecho, cuyo fundamento constitucional tiene sustento en los artículos 25 y 26 constitucionales, de donde se desprende que la función policial está inserta en una sociedad democrática para brindar seguridad a la integridad física y a los bienes de todas las personas y no para autoconstatación del poder estatal. De igual manera interpretamos las principales legislaciones que

le confieren facultades, todas ellas con fundamento en los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así se describieron algunos preceptos normativos de la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, el Reglamento de la carrera de Policía judicial federal, Ley orgánica de la Procuraduría General de la República y el Reglamento gubernativo de justicia cívica para el Distrito Federal; en cuyos textos legales se contiene el bagaje normativo de la función policial. A partir de la evidencia expresa en las denuncias presentadas ante las Comisiones de Derechos Humanos por las víctimas de la violencia policial caracterizamos a la función policial como una práctica represiva y autoritaria frecuentemente violatoria de garantías y derechos fundamentales.

En el tercer capítulo abordamos la problemática de la racionalización de la violencia del sistema penal; particularmente de la función policial, acotada por los límites impuestos de la legalidad, el garantismo penal y los derechos humanos, que a su vez construya una intervención policial al servicio de la seguridad ciudadana; con el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia estatal para los comportamientos infractores y delictivos.

Finalmente asentamos nuestras conclusiones en donde precisamos los resultados de esta investigación, los cuales sin duda, evidencian el estado que guarda el saber acerca de nuestra policía y las potencialidades heurísticas de lo que falta por hacer.

la función de la policía en el Estado de Derecho

CAPITULO I

I. El surgimiento del Estado de Derecho y la institucionalización del aparato policial.

El desarrollo del Estado nos muestra diferentes modelos políticos que se corresponden con específicos momentos históricos. Así cada uno de estos modelos se construyó por las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales imperantes en su particularidad histórica.

De ahí que no podemos tomar al ente Estado como algo formal y abstracto, transhistórico, visión que con frecuencia se tiene en el mundo jurídico¹ identificándolo con el derecho; pues bien es sabido que desde la variable jurídica se presenta al Estado como una entidad configurada a lo largo de la historia por específicos elementos, de ahí es lugar común para los juristas la argumentación en torno a los

¹ BURGOA, Ignacio. El Estado. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 1970. p. 10 y 11. En su obra el autor especifica que sólo interesa estudiar al Estado, <<desde un punto de vista estrictamente lógico formal a través de los distintos elementos que lo integran>>. Asimismo sostiene que <<En otras palabras, el Estado en general es un concepto formal y abstracto; siendo de la misma índole sus elementos constitutivos>>. p. 11.<<De ahí que el Estado en general, es decir, el Estado a-especial y a-temporal (transhistórico, podemos afirmar) signifique una mera forma jurídica...>>. p. 11.

elementos del Estado y con ello la construcción de la teoría a partir de estos elementos como objeto de estudio².

Esta vertiente del conocimiento nos presenta al Estado como una entidad paradigmática constante en la historia, es decir, todo parece indicar que el Estado en su desarrollo ha sido siempre el mismo, con las mismas características y, lamentablemente esto no es así sino que cada sociedad produce su propio modelo político. Por ello entonces

² Así podemos referir a varios autores, que dentro del ámbito jurídico dedican sus esfuerzos intelectuales a plantear los elementos jurídicos, dichos estudios, considero, en mayor o menor medida identifican Estado con Derecho. Aquí enumero algunos: PORRUA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. S.A. 13a Ed. México, 1979. p. 22. <<El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal>> y continúa, <<Integrada así nuestra noción científica previa del estado, nos podemos dar cuenta de que no obstante la actividad incesante de los hombres que integran la sociedad que está en su base, las notas que hemos descubierto en el Estado parecen invariables dentro del mismo. Esta presencia invariable obedece a que el Estado es una institución que disfruta de personalidad moral a la que el orden jurídico atribuye un conjunto de derechos y obligaciones que le hacen ser como persona jurídica>>. p.22. Así, en esta identidad entre Estado y Derecho el autor desarrolla todo su trabajo orientado al análisis de sus elementos. De igual forma SERRA ROJAS, Andrés. Teoría General del Estado. Edit. Manuel Porrúa. S.A. 1a Ed. México. 1964 señala que: <<Las formas de Estado se refieren a la estructura de la organización política, es decir, a la totalidad, o unidad de las instituciones políticas. Cuando nos referimos a formas de Estado aludimos al Estado visto como un TODO, con los diversos elementos que la componen>>. p. 349. Es evidente que también el trabajo que realiza el tratadista SERRA ROJAS es un estudio formal del Estado, empero es correcto advertir que el autor distingue con precisión que el Estado es una entidad dinámica que tiende a su evolución constante y su perfeccionamiento, pero en todo caso su estudio no escapa al formalismo. El ejemplo más contundente que encontramos dentro del formalismo, y desde luego, proviene del estudio normativista KEISEN, Hans. Compendio de Teoría General del Estado. Edit. Colofón. 1a. Ed. México. 1992; se lee en las siguientes expresiones: <<Cuando tratamos de entender el sentido específico en que generalmente se habla del Estado, nos vemos precisamente obligados a comprobar que, la ordenación llamada Estado, tiene, ante todo, el sentido de un orden normativo>>. p.107 y prosigue, <<He desarrollado la tesis de que Estado y Derecho coinciden, en tanto que el Estado como orden es idéntico a la ordenación jurídica y de que el Estado como sujeto jurídico o persona no es más que la personificación del orden jurídico>>, asimismo Keisen considera que la Teoría General del Estado es la Teoría del Derecho: <<Si se concibe al Estado como ordenamiento jurídico, entonces hay que desarrollar y resolver todos los problemas de la teoría jurídica>>. p.130.

considero más acertado referirnos a los modelos de Estado —así en plural— en sus diferentes expresiones y con sus particularidades, tal como lo aborda la teoría política y no como algo compacto perenne, paradigmático como lo concibe el Derecho³.

Así las cosas la teoría política ha construido cuatro modelos de Estado, propiamente a saber: El Estado originario o absolutista, el Estado moderno o liberal de Derecho, el Estado intervencionista o de defensa social y el Estado social de Derecho o del bienestar. Todos ellos con sus elementos propios y particularidades específicas que distinguen al uno del otro y que los hacen compatibles a cada uno de ellos con un momento histórico concreto.

Al hacer referencia a estos modelos de Estado hemos dejado fuera a propósito a los modelos de la antigüedad, porque no son en esencia Estados, sino que son expresiones de organización sociopolítica diferentes a los modelos que hemos enunciado. Estos tienen su propia historia que no se puede imbricar en un continuo histórico con los modelos arriba referidos. Sabido es que la teoría política reconoce

³ HELLER, Herman. Teoría del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica. 14a reimpresión. México. 1992. En su obra Heller desarrolla un planteamiento diferente acerca de la Teoría del Estado, se aparta del normativismo y desarrolla aquella concepción de identidad entre Estado-Derecho. «La actual Teoría del Estado no puede aceptar aquella estrecha delimitación en su problemática que conocieron las dos últimas generaciones. Pues las Teorías del Estado de esa época dejaron sin examinar gran parte de los más importantes problemas teóricos y prácticos, como los de naturaleza, función y unidad del Estado, el de sus relaciones con la sociedad, la economía, etc...» p. 40. De igual forma considera Heller que: «Nació una Teoría del Estado cuya parte más valiosa, cultivada sobre todo por Georg Jellinek, era una historia de conceptos; pero el trabajo principal se dirigió hacia la Teoría «Jurídica» del Estado que venía a parar en una teoría, por cuya necesidad ande preguntaba...» p. 42. Ciertamente es que la obra de H. Heller es un trabajo escrito en la tercera década del presente siglo; sin embargo aún cuando no deja de ser una obra «vieja» no ha podido ser superada, al menos en el ámbito de la Teoría del Estado nacional que se aferra al formalismo jurídico.

en las ciudades griegas y romanas un modelo político denominado Ciudad-Estado cuyo significado gira en torno a la integración de individuos en las nacientes urbes de la antigüedad, empero, que obviamente no reúnen los caracteres de los cuatro modelos políticos que hemos enunciado⁴.

⁴ **CASO MARTIN DE, Carlos. Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional.** Vol. I. (Formas precapitalistas y Estado Moderno). Edit. F. P. U. la Ed. Barcelona, 1988. Refiere respecto al sentido del sistema político ateniese que, «Su real significado hay que descubrirlo en base a la articulación del sistema político en su conjunto (Ideología y mecanismos jurídico-políticos) con el socio-económico». p. 110 y considera que dicha articulación se encuentra en los siguientes supuestos:

a) En la configuración de la polis como una unidad a la defensiva. «La suma de toda existencia política es para los griegos la sumisión a la totalidad». p. 111.

b) En la forma específica en que la estructura política de la polis interviene en el conflicto socio-económico. «...la polis, se basa en la categoría ciudadano-propietario que es una categoría político-económica. No hay, pues, distinción sino coincidencia entre sociedad civil y sociedad política». p. 115.

ENGELS, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Editorial Progreso. Ediciones en lenguas extranjeras. Moscú. Este autor por su parte refiriéndose a las Ciudades-Estado griega y romana, las caracteriza de la siguiente forma: «...en primer lugar por la agrupación de sus súbditos según divisiones territoriales...». «...el segundo rasgo característico es la institución de la fuerza pública, que ya no es el pueblo armado. Esta fuerza pública especial hácese necesaria porque desde la división de la sociedad en clases es ya imposible una organización armada espontáneamente de la población...». «El ejército popular de la democracia ateniese era una fuerza pública aristocrática contra los esclavos, a quienes mantenían sumisos; más para tener a raya a los ciudadanos, se hizo necesaria también una policía...». p. 199, 200. Desde luego, la referencia que Engels hace de la policía la refiere a un órgano de la fuerza pública — integrada por los cuerpos militarizados de la aristocracia— que no tiene identidad con la policía de la sociedad moderna.

Este asunto en la ya clásica obra de **ANDERSON, Perry.** Transiciones de la Antigüedad al feudalismo. siglo XIX. Edit. México. 1979. Este autor destaca, entre muchas otras características de las Ciudades-Estado, las siguientes: «... la civilización clásica tuvo un carácter inherentemente colonial: La Ciudad-Estado celular se reproducía invariablemente a sí misma, en las faces de saqueo, por medio del poblamiento y la guerra. Los saqueos, los tributos y los esclavos eran los objetos fundamentales del engrandecimiento...» p. 21; y continua «El poderío militar estaba quizá mucho más ligado al crecimiento económico que en ningún otro modo de producción anterior o posterior...» p. 21; «... los ejércitos se compusieron esencialmente de hoplitas, infantería pesada que constituía una innovación griega en el mundo mediterráneo. Cada hoplita se equipaba, a sus expensas, con armas y armadura: Una soldadesca de este tipo presuponia un razonable nivel económico y, de hecho, los soldados hoplitas siempre procedían de la clase media agraria de las ciudades». p. 27.

Por otra parte es conveniente desde ahora efectuar los cortes históricos, por razones metodológicas, que convienen a la presente investigación, razón suficiente para limitarnos en breves líneas a señalar algunos caracteres del Estado originario o absolutista que es el precedente del Estado moderno o liberal, de Derecho, de donde concretamente parte nuestra investigación pues sabido es que con el Estado moderno se constituye el Estado de Derecho, y desde luego, las Instituciones Públicas de la modernidad, particularmente el aparato policial objeto de esta investigación.

En las líneas que siguen evidenciaremos la enorme diferencia que existe entre el Estado absolutista y el Estado de Derecho.

Mil años de historia humana sirvieron para que se consolidara el absolutismo. Con la caída del imperio romano comienza la conformación de la Edad Media cuya etapa se prolongó hasta el siglo XVI aproximadamente en cuya fecha aparece en la teoría política el concepto de Estado⁵, utilizado inicialmente en la literatura francesa.

Aún cuando somos conscientes en reconocer que el periodo del feudalismo no se puede homogeneizar en razón de

⁵ ANDERSON, Perry. El Estado Absolutista. Siglo XXI. Edit. 12a. Ed. México 1992. Refiere particularmente que: <<El absolutismo español sufrió su primera gran derrota a fines del siglo XVI en los Países Bajos; el absolutismo inglés fue derribado a mediados del siglo XVII; el absolutismo francés duró hasta el final del siglo XVIII; el absolutismo Prusiano sobrevivió hasta finales del siglo XIX; el absolutismo ruso sólo fue derrocado en el siglo XX>>, p. 4. Lo anterior también explica a la extensión del feudalismo en las diferentes regiones europeas.

temporalidad, pues como afirma correctamente Perry Anderson al referirse a los estudios acerca del absolutismo <<...se tratan como si compartieran un punto común de partida y una conclusión común enlazados por un simple tramo de tiempo. En este sentido no hay tal medio temporal uniforme precisamente porque los tiempos de los principales absolutismos de Europa fueron enormemente diversos>>. (ANDERSON:1992:4).

En este período al que nos hemos referido, la sociedad humana presentó un gran letargo en todos los órdenes pues el sistema de producción feudalista no permitió el desarrollo económico, social, político y cultural⁶, así podemos caracterizar a este dilatado espacio de tiempo denominándolo "El lado oscuro de la historia", pues la sociedad humana no despierta sino hasta el siglo XVI. De este modo, de los feudos pasamos a la monarquía presidida por su personaje principal el Rey. Así lo expresa Anderson, en su ya clásica obra del Estado Absolutista cuando afirma: <<En el transcurso del siglo XVI apareció en Occidente el Estado Absolutista. Las monarquías centralizadas de Francia, Inglaterra y España representaron una ruptura decisiva con la soberanía piramidal y fragmentada de las formaciones sociales medievales con su sistema de feudos y estamentos>>. (ANDERSON: 1992:9).

⁶ ANDERSON PERRY. Transiciones de la antigüedad al feudalismo. Siglo XXI. Edit. 10a Ed. México 1986. En esta obra el autor realiza un estudio acerca del proceso de conformación del feudalismo, en cuya etapa imperó el obscurantismo ha que nos referimos, esta frase de Anderson es por demás elocuente: <<En determinados aspectos fundamentales, la civilización superestructural de la Antigüedad fue superior a la del feudalismo durante un milenio, esto es, hasta la época que habría de llamarse conscientemente a sí misma su Renacimiento, para poner de manifiesto la regresión intermedia. La condición de poder diferido, a través de los siglos caóticos y primitivos de la Edad oscura, fue la duración de la Iglesia>>. p. 136.

El esbozo anterior nos permite ahora caracterizar a los Estados absolutistas de la siguiente manera:

En el orden económico el sistema de producción agrícola y la ganadería, aún cuando hay que advertir que tiene sus inicios también el mercantilismo, que a la postre sería uno de los elementos embrionarios de la transformación política.

Por lo que hace a la estructura social, la sociedad se constituye por dos sectores sociales: la nobleza y la gleba. Sectores obviamente antagónicos por el evidente desequilibrio social originado por la desigual distribución de la riqueza'. <<Los campesinos que ocupaban y cultivaban la tierra no eran sus propietarios. La propiedad agrícola estaba controlada privadamente por una clase de señores feudales, que extraían un plusproducto del campesinado por medio de las relaciones de compulsión político-legales>>. (ANDERSON: 1986: P.147).

En el orden político el poder del Rey es absoluto. Este es el poder vertical omnipotente y omnipresente, despótico y autoritario.

Es notorio que un Estado absolutista autoritario es precisamente la negación de un Estado de Derecho, por ésta razón en estas breves líneas lo hemos caracterizado para excluirlo de nuestra investigación ya que en el presente trabajo pretendemos evidenciar cual es la función de la policía en un Estado de Derecho y no de un Estado

⁷ ANDERSON, P. *Ibidem*. Tal desequilibrio social se puede evidenciar en la concepción que se tenía del campesinado, quienes legalmente constituían la servidumbre. Asimismo se llamó a la servidumbre: *glebae adscripti* (adscritos a la tierra) p. 147.

construido en orden a otros valores. Así por ejemplo es sabido que la función de seguridad pública que realizaba el Estado absolutista a través de diversos órganos de control social, se finca principalmente en el derecho penal, cuya función la desarrolló la Santa Inquisición⁸. Empero la seguridad estatal tiene un interés prioritario a la seguridad de los ciudadanos. Importa preservar al Estado, cuidar los intereses del Rey y para ello nobleza y clero diseñaron sus específicas formas de seguridad y control social, fundamentalmente en la violencia punitiva. El castigo físico se adueñó de los escenarios del orden y por esta razón es absolutamente coherente el hecho de que la seguridad estatal y pública residiera en el empleo de la tortura. Así podemos establecer de manera contundente, aunque pudiera parecer una visión reduccionista, que la función policial del Estado reside concretamente en la distribución de violencia estatal.

De esta forma es evidente también que en el Estado absolutista se tiene una particular concepción del Derecho, mismo que se construye a lo largo de la edad media, con el directo antecedente del Derecho romano, empero, con la impronta ideológica del cristianismo. De ahí entonces que los teólogos juristas construyen, inspirados en la teología, el jus naturalismo⁹ divino, vinculado directamente a la administración de justicia terrenal.

⁸ MARGADANT, F. Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Miguel Angel Porrúa Editor. 2a. Ed. México, 1983. El autor refiere: <<Durante el siglo XIII, empero, la Iglesia se pone severa frente a los delitos (pecados) y herejías, estableciendo la inquisición (primero obispa. 1215, luego papal, 1231), y en aquel siglo el Estado y la Iglesia coinciden en utilizar ampliamente la tortura, para ayudar a los culpables a confesar>> p. 168.

⁹ ORTIZ ORTIZ Serafín. Los fines de la pena Edit. Instituto de Capacitación de la P.G.R. México 1993. p. 67 cita Nova Monreal Eduardo.

De este modo la sociedad medieval se gobierna por leyes que proceden de la voluntad divina, que señalan el correcto proceder de los individuos, a cuyas normas deben adecuar sus conductas todos los sujetos para no entrar en contradicción con la voluntad de Dios. Así podemos encontrar en diferentes expresiones de los escolásticos afirmaciones como la expuesta por San Agustín en la más alta edad media: <<Los hombres han venido al mundo para hacer el bien>>¹⁰ y en esa medida son libres, lo cual evidencia que el hombre debe actuar por el camino del bien, en tanto que hacer el mal implica la negación del bien. Visto así la única opción que el sujeto tiene es comportarse moralmente. De igual forma la expresión de San Pablo a los romanos cuando enuncia: <<Nadie debe temer al derecho porque el derecho es voluntad de Dios>>, denota que todos deben actuar conforme el derecho que presenta el buen camino por el que deben conducirse los sujetos.

Hechas estas referencias es notorio que la concepción que se tiene acerca del derecho en la edad media y en el absolutismo presenta una imbricación indisoluble entre moral y derecho así el Estado absolutista se erige como el protector de la moral divina.

En razón de lo anterior el jusnaturalismo teológico generó un derecho moral de validez intrínseca en los sujetos y el propio individuo debía hacer una valoración subjetiva respecto de su propio proceder social; así, si actuaba conforme a derecho estaba actuando bien y si procedía en contra de la Ley estaba actuando de manera inmoral.

¹⁰ *Idem* 66-67.

Como ya hemos referido esta concepción moral del derecho nos presenta al Estado absolutista como el poder público que controla a la masa social a través de la moral implícita en la norma jurídica. Sin embargo el derecho no se implementó de manera espontánea sino que existieron instituciones que se encargaron de su materialización¹¹ y para ello el Santo Oficio desplegó el más enérgico castigo para contener la inmoralidad.

Asimismo el Estado realizó prácticas controladoras de esa inmoralidad a través de sus ejércitos, que aún cuando no se encontraban integrados plenamente al poder público, realizaban tareas de seguridad estatal. Por esta razón los militares son los sujetos encargados materialmente de la función policial, reivindicadores de la moral estatal y religiosa¹². En consecuencia en este momento histórico no identificamos aún la función policial en su concepción moderna.

A este respecto es conveniente referir lo expuesto por Perry Anderson quien afirma: <<El poder de clase de los señores feudales quedó, pues directamente amenazado por la desaparición gradual de la servidumbre. El resultado fue un desplazamiento de la coalición política en un sentido ascendente hacia una cima centralizada y militarizada: El Estado absolutista>>¹³.

¹¹ En realidad los ejércitos estuvieron siempre al servicio del monarca para someter a los súbditos y mantenerlos sujetos al reino. Es inclusive evidente que estos ejércitos ni siquiera tenían una concepción de ejércitos nacionales pues como ya antes hemos dicho se trata de grupos mercenarios que se alquilaban para la milicia.

¹² ANDERSON PERRY. El Estado absolutista siglo XXI edit. 12a edición. México 1992 p. 14.

¹³ ANDERSON P. Ibídem p. 24-25

Como es de observarse el ejército se constituyó en el instrumento de control social principalmente de los señores feudales que de manera obligada vieron desaparecer el esquema político piramidal y trocarse por un verticalismo político depositado en manos del Rey, así los ejércitos disciplinaron a los señores feudales y obviamente a todo el campesinado inconforme. Empero estos ejércitos no se identifican aún con los ejércitos de la modernidad, aunque con cierta frecuencia se señala que dentro del Estado absolutista se creó el ejército profesional.

La siguiente expresión de Anderson es por demás elocuente: <<Tanto la forma como la función de esas tropas divergía enormemente de la que más adelante sería característica del moderno Estado burgués>>. No constituía normalmente un ejército nacional obligatorio, sino una masa mixta en la que los mercenarios extranjeros desempeñaban un papel constante y central. Estos mercenarios se reclutaban, significativamente, en zonas que quedaban fuera del perímetro de las nuevas monarquías centralizadas frecuentemente en regiones montañosas que se especializaban en proveerlos: Los suizos fueron los gurkas de los primeros tiempos de la Europa moderna. Los ejércitos franceses, holandeses, españoles, austriacos o ingleses incluían a suabos, albaneses, suizos, irlandeses, galeces, turcos, húngaros o italianos¹⁴.

De lo anterior es obvio identificar que la integración por mercenarios de estos ejércitos¹⁵ obedecía a cuestiones de interés

¹⁴ ANDERSON *Ibidem* p. 25

¹⁵ *Ibidem* p. 4

político, ya que los monarcas no deseaban correr riesgos equipando y armando a sus propios subordinados porque éstos estarían en posibilidad de enfrentarse al poder del Rey. Una frase de ese contexto de Jean Bodin es elocuente cuando afirma: <<Es prácticamente imposible adiestrar a todos los súbditos de una república en las artes de guerra, y al mismo tiempo conservarlos obedientes a las leyes y a los magistrados>>

Luego entonces la práctica mercenaria no conforma un ejército nacional pues es obvio pensar que los mercenarios se podían trasladar de un Estado a otro dependiendo de la cantidad del pago y de los intereses personales.

Hechas estas apreciaciones es suficientemente razonable pensar que la función de la policía, entendida ésta como una práctica de control social del Estado absolutista, la realizaron los ejércitos mercenarios y en el caso específico del juzgamiento de los delitos efectuó esta tarea el clero a través del Santo Oficio.

Los caracteres generales que hemos vertido respecto del absolutismo son sólo elementos que nos permiten identificar a este modelo de Estado, empero, como dice Anderson al referirse al advenimiento de los Estados burgueses, en esta etapa aún no se plantean los principales temas que dan insurgencia al nuevo Estado burgués, <<... fenómenos fundamentales como la acumulación originaria del capital, el comienzo de la reforma religiosa, la formación

de las naciones, la expansión del imperialismo ultramarino o el advenimiento de la industrialización...>>¹⁶, son los problemas que enfrentará el surgimiento del Estado liberal de Derecho. Por ahora bástenos cerrar este breve recuento del absolutismo con la siguiente frase que resume la característica esencial de este modelo de Estado: <<La nobleza fue una clase terrateniente cuya profesión era la guerra...>> (ANDERSON.1992.p.26).

1.1.El modelo de Estado liberal de Derecho: Surgimiento de las instituciones públicas¹⁷.

El recuento del Estado liberal de Derecho pretendemos desarrollarlo más ampliamente porque las razones de su surgimiento son múltiples y desarticularlas implicaría una visión parcial. De ahí entonces que trataremos de reconstruir históricamente este modelo de Estado a la luz de factores de índole económica, social, política y cultural, que nos permita tener una concepción más clara y precisa de lo que en realidad es este modelo de Estado, y, desde luego vincular este análisis a la función de la policía desarrollada en este momento histórico, ya que consideramos que es precisamente en este modelo estatal en donde surge la función de la policía en su concepción moderna.

En la teoría política el concepto de Estado liberal de Derecho tiene varias acepciones ¹⁸ entre ellas podemos destacar las

¹⁶ b. *Ibidem* p. 27

¹⁷ Ciertamente el modelo de Estado producto de la Revolución Francesa que se le ha denominado de diversas formas en términos de liberalismo clásico se le denomina como Estado liberal de Derecho.

siguientes: Estado moderno, Estado de Derecho, simplemente, Estado gendarme o policía, cuyas denominaciones se refieren todas al modelo político que se configura a fines del siglo XVIII en Francia, como producto de la Revolución francesa de 1789 y que desemboca en los diferentes modelos de Estado del capitalismo¹⁹.

Ahora bien, hechas estas precisiones es conveniente abordar este recuento desde la perspectiva sociológica. Así para caracterizar a la sociedad que conforma a los Estados europeos de occidente a fines del siglo XVIII, es preciso evidenciar que la sociedad absolutista como ya lo hemos referido anteriormente se encontraba estructurada por dos grandes segmentos sociales antagónicos: La nobleza y los siervos de gleba. Empero la historia social registra que de manera paulatina y en un período prolongado de tiempo escindieron estos segmentos sociales, un grupo social emergente que ya no era nobleza ni gleba, sino que eran sujetos dedicados particularmente a la producción de bienes y servicios y al lucro.

Así nos encontramos con que en el siglo XVIII ya la sociedad se estructuraba prácticamente con tres grandes segmentos: la nobleza, los artesanos y comerciantes, y el campesinado.

¹⁹ Sabido es que el Estado liberal de Derecho es producto de la burguesía que asume el poder público a finales del siglo XVIII y su continuación son los modelos políticos del perfeccionamiento del capitalismo, a saber: El modelo de Estado intervencionista del siglo XIX y el Estado social de Derecho del siglo XX.

²⁰ Sabido es también que en las primeras décadas del siglo XIX se gesta en Inglaterra el más impresionante proceso tecnológico que dió origen a la Revolución Industrial, que ya sabemos transforma a las prácticas productivas y comerciales de la época. Algunos autores conceden particular relevancia a la Revolución Industrial como elemento esencial de la modernidad.

Desde este enfoque social aunque parezca bastante reduccionista, es correcto decir desde ahora, cómo se conformó una clase social emergente que se constituiría al paso del tiempo en la burguesía, cuya clase vendría a ser en lo sucesivo la que concentrará el poder económico y político de los Estados subsecuentes.

De este modo en un esfuerzo de síntesis que no deja de ser osado, consideramos que la burguesía consolidada a lo largo de dos siglos por lo menos, llegó hasta finales del siglo XVIII como la clase social poderosa que reclamaba poder político, y que desde luego, a esa altura del desarrollo social representaba a la vez el eje de la economía.

En consecuencia el poder de la burguesía se expresó en dos particulares sentidos: en el sentido económico y en el sentido político.

En el orden económico los burgueses ingleses desarrollaron la transformación tecnológica, lo que la historia recoge como la Revolución industrial y en el orden político los burgueses franceses lograron la transformación política derrocando a la monarquía e instaurando el moderno Estado Liberal de Derecho. Ambos a la postre serían la sincretización del capitalismo.

En el orden económico debe también destacarse lo siguiente: La transformación de la producción artesanal de bienes por una producción en serie transformó al mercado ya que circularon mayor cantidad de bienes elaborados ya no de manera manual sino por medio del empleo de tecnología, a través de la máquina, lo cual abarató

La función de la policía en el Estado de Derecho

considerablemente el precio de los productos y creció la oferta. Al mismo tiempo las economías agrícolas comenzaban a imbuirse en otro tipo de prácticas mercantilistas que ya se venían realizando desde antaño, como era la acumulación de materiales preciosos que habían sido ya empleados para la utilización de la moneda y con ello desde luego para una práctica más ágil del comercio.

Sin embargo todas estas prácticas comerciales tenían que desarrollarse de manera libre sin intervención impositiva del Estado, que como ya sabemos gravaban con impuestos de manera considerable los actos de comercio. De ahí entonces que en el orden económico los burgueses pugnarán por un libre mercado y por la retractación del Estado frente a las prácticas comerciales de los particulares. Esto es lo que en teoría económica podemos señalar como liberalismo económico, identificado con la expresión francesa de *Laizzes-Faire*, *Laizzes-Passer*, que no es otra cosa que la intervención mínima del Estado en las actividades del comercio.

Por lo que respecta a la influencia de elementos culturales en la conformación del moderno Estado Liberal de Derecho debemos destacar los siguientes:

Recién el mundo medieval despertaba de un gran letargo cultural con el Renacimiento y florecían las artes, en Francia en el siglo XVII ya comenzaba el movimiento francés de ilustración. Así el racionalismo tiene su desarrollo en las mentes lúcidas de Voltaire, Montesquieu, Diderot, Marat, Rousseau, etcétera, quienes hicieron de

la razón el motor de la transformación social²⁰. Estos pensadores se apartaron del fanatismo y desde una concepción laica construyeron lo que hoy conocemos como el liberalismo filosófico.

Concibieron a la <<razón natural humana>> como un hecho concomitante al hombre que le permitía ser libre y que como tal podía construir su propio mundo. De la razón humana se hizo depender la construcción de todo lo que existe, en consecuencia el racionalismo desplazó a todas las concepciones teológicas que se tenían con anterioridad.

Obvio resulta que el racionalismo indica el tránsito de la cultura medieval a la cultura moderna, que se presenta no como un continuo histórico sino como la superación de la cultura humana. Así de manera simplista podemos ejemplificar: Todo el saber medieval plasmado en la Biblia, en donde los humanos encontraban respuesta a todas sus dudas, fue reemplazado por la enciclopedia en cuya obra, por cuestiones de razón y no de fe, el hombre encontraba respuestas racionales.

En esta coyuntura histórica los racionalistas se convierten en los constructores de la Modernidad, el racionalismo penetró en todos los ámbitos del saber y su corriente filosófica del hombre moderno. Así con el liberalismo clásico nos encontramos ante la ruptura de la cultura medieval y la instauración de una nueva concepción del hombre esencialmente libre.

²⁰ ZEITLIN. Ideología y Teoría Sociológica. Edit. Amorroutu 2da. edición Buenos Aires Argentina 1993 p. 14.

En las ideas ya expuestas se nos presentan de manera general y panorámica algunos elementos que incidieron en la conformación del Estado moderno, sin embargo la perspectiva político-jurídica de la instauración del Estado moderno la plantearemos en seguida.

El pensamiento de los teóricos racionalistas en materia política la podemos encontrar particularmente en las ideas de Juan Jacobo Rousseau y de Montesquieu²¹ quienes con sus teorías plantearon la construcción de un particular tipo de Estado. En este sentido es evidente reconocer que la teoría de estos pensadores incidió directamente en la construcción del Estado moderno convirtiéndose en su justificación filosófico política.

Desde mi particular apreciación la obra de Juan Jacobo Rousseau, El contrato social²², constituyó el más importante de los trabajos intelectuales que nos presenta los principios sobre los que se construye la sociedad y el Estado, de ahí que en esta concepción moderna del pensamiento de Rousseau encontramos respuesta a categorías políticas como libertad, soberanía, democracia, legalidad y Estado de Derecho.

Sabido es que Juan Jacobo Rousseau concibe al hombre como una entidad dotada de razón natural²³, es decir, la naturaleza ha

²¹ ROUSSEAU, JUAN Jacobo. Estudio Preliminar de Daniel Moreno. Edit. Porrúa S.A. México 1992. p.9.

²² Ibidem p. 30 y ss.

²³ Ibidem p. 9. y ss.

provisto al sujeto de razón , lo cual le permite tener la opción de decidir su actuación. Por ello es un hombre libre que puede decidir y orientar su forma de vida. Sin embargo es evidente que los individuos no se encuentran solos en el mundo sino que todos los sujetos participan de una vida social, porque la historia humana es historia social. En esta medida los hombres libres existen coexistiendo, que es, la única forma de existir²⁴.

De modo que para poder lograr la coexistencia social los individuos tuvieron la necesidad de acudir al pacto social que para Rousseau tuviera: <<en la cesión de parte de la libertad individual para construir la libertad colectiva>>²⁵ que proteja con igual intensidad las libertades particulares. Visto así la cesión simbólica de esa parte de libertad permite mantener al mismo tiempo la libertad de cada uno, para ello es necesaria la realización del contrato social.

Ciertamente, Rousseau concibió al contrato social como una metáfora en donde de manera tácita los individuos aceptaban la adhesión a dicho contrato para hacer posible la coexistencia social y mantener al mismo tiempo la libertad individual²⁶.

Resuelto teóricamente lo relativo a la integración social vía el contrato, queda ahora pendiente por resolver el asunto de orden

²⁴ HERRENDORF, E. Daniel. El poder de la policía en un sistema de Derechos Humanos, Edit INACIPE, PGR, México 1990 p. 61. Este autor cita a Heidegger y a su filosofía existencialista de donde hemos tomado esta expresión.

²⁵ ROUSSEAU J.J. *Ibidem* p. 10 y s.s.

²⁶ En realidad el <<contrato social>> se nos presenta como la primera explicación socio-política de la integración social, así podemos afirmar que el contractualismo construido sobre la base de la libertad humana es el más sólido fundamento de la moderna integración social.

La función de la policía en el Estado de Derecho

político: ¿Quién deberá cuidar la libertad colectiva?, ¿Y quién deberá proteger la libertad individual?, ambas preguntas nos conducen al problema principal que se plantea respecto de la instauración del Estado moderno y particularmente del Gobierno.

Así, desplaza teóricamente la soberanía que residía en el monarca —llamado por ello soberano— y la traslada al pueblo en donde de acuerdo con Rousseau y las concepciones modernas²⁷, reside realmente el poder. A partir de este planteamiento el poder para elegir al Gobierno lo tiene el pueblo que decide quien deberá gobernar.

Surge de éste modo la concepción moderna de soberanía y por ello, si el poder reside en el pueblo es el propio pueblo quien pone al Gobierno. Así los que integran los órganos del Gobierno se convierten en mandatarios porque precisamente son los que deberán cumplir con el mandato del pueblo. Esta es la concepción originaria que se tiene de la soberanía aunque hasta nuestros días es difícil sostener que ésta se mantenga como lo plantearon los racionalistas originariamente.

El otro asunto vinculado con la instauración del Gobierno tiene que ver con la pregunta de, ¿Quiénes deberán gobernar? y desde luego deben ser los propios ciudadanos del pueblo, empero, no todos pueden ser gobernantes, y por ello sólo algunos serán quienes gobiernen y éstos representarán y protegerán los intereses de todos los demás. Surge la moderna democracia representativa que implica la

²⁷ Es de suma importancia la idea que genera Rousseau acerca de la soberanía ya que en realidad el poder reside en el pueblo, desde esta concepción.

participación de todos los ciudadanos en la elección del Gobierno, que una vez instaurado deberá proteger y salvaguardar los valores mayormente honrados y respetados por los sujetos y que todo mundo reconoce y acepta.

De este modo nos encontramos con que la soberanía reside en el pueblo, éste elige a sus gobernantes y a través de la participación directa de los ciudadanos instaura un Estado de Derecho. Se constituye como Estado de Derecho porque los sujetos crean un conjunto de leyes para proteger aquellos valores centrales de la sociedad moderna y de ellos se deriva un conjunto importante de bienes jurídicos que deben ser tutelados a través del Derecho.

Con los anteriores elementos se construye el Estado liberal de Derecho, es decir, la sociedad civil organizada y regulada por el orden jurídico. El derecho norma el comportamiento de los propios gobernantes y desde luego el comportamiento de todos los ciudadanos. Así se constituye un Estado de la legalidad, que, en sentido amplísimo significa la forma moderna de convivencia social, con fundamento en el Derecho en donde el eje de la legalidad significa que: Todo lo que no está prohibido, está permitido —para los gobernados— en tanto la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta. A este respecto es contundente la expresión de Habermas quien sostiene: <<Los derechos formales son principalmente derechos de libertad, porque deben permitir todas las acciones que no estén explícitamente prohibidas según criterios de comportamiento externo>> y agrega <<El reverso de la autonomía privada a la que justifica, es la coercitiva motivación psicológica de la obediencia. El derecho formal válido está sancionado

por un poder físicamente eficaz y la legalidad esta esencialmente separada de la moralidad>>²⁸.

El otro aporte teórico significativo para nuestro estudio lo encontramos en la obra de Montesquieu quien con su teoría del equilibrio de poderes presenta la trilogía del poder público, como en lo sucesivo será la forma de construir el Gobierno en los Estados modernos. Así emergen los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En la concepción teórica de Montesquieu se pretendió acabar con el despotismo de los gobernantes y equilibrar el poder, de modo que ninguno de estos poderes se volviera despótico. Desde luego, el Estado absolutista era combatido por esta teoría, transformando el poder del monarca en un poder equilibrado en cuya cúspide los órganos públicos se vigilaban mutuamente²⁹.

Por lo que respecta a la instauración de las instituciones públicas, sabemos que en el ámbito que nos ocupa, la materia penal, se configura un nuevo procedimiento que tiende a limitar las actividades inquisitoriales en que se basaba el procedimiento medieval, y nos encontramos ahora con una serie de órganos públicos e instituciones

²⁸ Habermas, Jürgen. Teoría y Praxis. Estudios de filosofía social. Edit. Reino Unido. México. la edición 1993 p. 87,88,89 y ss. al plantear el autor la instauración del derecho moderno distingue lo siguiente: <<Mientras que según el derecho natural clásico, las normas del actuar conforme a la moral y al derecho están orientadas por igual por lo que hace al contenido en la vida buena del ciudadano, esto significa virtuosa, en cambio, el derecho formal de la edad moderna está desligado del catálogo de deberes de un orden material, sea este de la ciudad, o de la posición social. Este derecho autoriza, más bien, a una esfera de deseo personal en la cual está cada ciudadano, en tanto que un hombre privado, puede perseguir egoístamente metas de maximalización de utilidades>>. p. 89.

²⁹ La teoría original del equilibrio de poderes en esencia plantea la construcción de la moderna integración de los poderes públicos del Estado.

que le imprimen otro sentido al procedimiento penal, tendiente a incorporar garantías a los procesados, que podemos caracterizar particularmente en los medios de defensa y probanza en favor del procesado.

Llegado a este punto es prudente señalar las características principales del Estado de Derecho³⁰.

Este se construyó fundamentado en su ley suprema, ya que una vez instaurado este modelo de Estado emerge la Constitución, en cuyo texto se contienen los derechos de los gobernados y la organización y facultades de los órganos públicos. De ahí entonces que el texto constitucional es el sustento del Estado de Derecho.

La propia Constitución establece la división de poderes, las facultades de los órganos jurisdiccionales, el acceso de los individuos a la jurisdicción, el conjunto de garantías individuales de los gobernados y los límites del poder público. Así la Carta Magna a la vez que establece derechos para los gobernados también pone límites a la actividad del poder público cuyo poder ha sido instaurado para la protección de los derechos de los sujetos.

Ahora bien, con el surgimiento de las instituciones públicas en el Estado de Derecho se distribuyen determinadas

³⁰ Como hemos venido sosteniendo el Estado de Derecho no emplea la identidad del Estado y el Derecho sino que en su sentido más amplio es la forma moderna de convivencia social, en donde los sujetos tienen como límite de su actuación la norma jurídica, empero su libertad está más allá de todo actuar que nos prohíbe la ley. Así la legalidad es una característica principalísima del Estado de Derecho.

facultades para la administración de la vida colectiva y de acuerdo a su ámbito de incumbencia en determinados actos, los órganos públicos realizan su función. Así en esta distribución de poderes queda en manos del poder judicial la administración de justicia vinculada directamente a la función de impartir seguridad jurídica en tanto que queda en manos del poder ejecutivo la realización de la seguridad pública.

En las líneas que siguen efectuaremos el estudio acerca de la seguridad jurídica y seguridad pública, que de manera introductoria consideramos son facultades contradictorias en órganos públicos distintos y con diferentes finalidades.

1.2 Seguridad jurídica vs. Seguridad pública.

Con la instauración del Estado liberal de Derecho se erige como supremo valor de la modernidad la seguridad jurídica, ya que la aspiración de la sociedad reside en asegurar sus bienes jurídicos más preciados que, obviamente giran en torno a la libertad, igualdad y propiedad privada. De este modo el fin del Estado, síntesis de la sociedad organizada, será dar seguridad jurídica a los gobernados a través del Derecho, por ello se construye la legalidad como eje del sistema jurídico.

En la legalidad reside cualquier posibilidad de garantizar bienes jurídicos; que a no dudar debe ser la aspiración estatal. Por ello

a través del bagaje normativo los órganos del Estado deberán proteger los bienes y la integridad personal de los gobernados, para ello es menester crear instituciones cuyos propósitos sean comitantes con el fin estatal.

Así, el Estado surge como órgano público protector de los intereses particulares, aún cuando sabemos que el inicio de esta protección primigeniamente se planteó en sentido negativo, es decir, a través de prohibiciones (no matar, no robar, no lesionar, etc...) para salvaguardar bienes positivos.

Esta originaria concepción nos presenta al Gobierno, en su carácter de mandatario, como el vigilante de los derechos ciudadanos, protector de los particulares y respetuoso de la voluntad popular depositaria de la soberanía, lo cual evidencia un poder delegado y no omnímodo. Por ello se nos muestra como algo bueno, favorable y positivo para la autorrealización de los gobernados, que adquieren seguridad de sus más preciados bienes jurídicos con la cobertura estatal.

En estas condiciones, se nos presenta a la seguridad jurídica —como valor— y a la legalidad —como objetivación de ese valor—, como la vía de realización de nuestros propósitos. De modo que el Estado, respetuoso siempre del individuo, nos confiere una serie de garantías, para autorrealizarnos a la vez que oponibles, inclusive, al propio Gobierno. Con ello el Gobierno se autolimita, porque impera sobre el interés estatal el interés de los gobernados; su libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica.

De igual manera en su carácter de mandatario de la voluntad del pueblo el Gobierno deberá cuidar materialmente los bienes y las personas de los gobernados, para ello fue necesario crear un órgano del Gobierno que realizara esta función protectora. Así, el Estado moderno asume como una de sus funciones la de otorgar seguridad al pueblo soberano, en razón de que como ya sabemos, por voluntad popular se instaura el Estado y el Gobierno, a quienes se faculta para llevar a cabo la seguridad pública, que desde mi particular concepto significa, la seguridad de los ciudadanos.

Obviamente surgiría de este modo la función policial del Gobierno para salvaguardar los valores, derechos, bienes, y personas de la colectividad, es decir, la moderna policía.

Sin embargo, ¿que significado debemos otorgarle entonces a la seguridad pública? Esta vendría a ser, obviamente algo distinto de la seguridad jurídica que vista como valor tiene su eje en la legalidad, en tanto que la seguridad pública es la función material del Estado, facultado para ello, para cuidar materialmente de aquellos bienes jurídicos tutelados en el referente legal, tales como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados; ambas seguridad jurídica y pública puestas al servicio de los ciudadanos.

Empero, a lo largo de los doscientos años transcurridos de la modernidad esta concepción se ha venido distorsionando,

* Recuérdese que los ejércitos del medievo, eran protectores de los intereses del rey y no del pueblo.

lamentablemente ahora debemos entonces comprender que la seguridad pública implica la seguridad del estado y no de los gobernados, concretamente: El fin de seguridad jurídica (a través del derecho) es para los gobernados y la función de seguridad pública es la seguridad estatal, o bien, la autoconstatación del Estado.(Bustos Ramírez, J.P.P.U: 1987. Barcelona. p.p. 494 y s.s), aunque como justificación de la seguridad pública se expongan otras finalidades.

Por las argumentaciones expuestas considero a la seguridad pública, como actividad principalísima de la policía; como una función estatal limitadora de las garantías individuales y acaso también conculcadora de la seguridad jurídica. Lo cual evidencia una clara contradicción.

Empero, luego de este análisis nos podemos preguntar, ¿Cuál debe prevalecer?. Sin lugar a duda la protección de los intereses individuales. Aún cuando no podemos caer en el infantilismo de creer que el Estado no tenga prioridad de su propia seguridad, sin embargo continuar en esa práctica conlleva a la ruptura del Estado de Derecho y al autoritarismo.

Por esta razón un Estado democrático debe renunciar a propósitos unilaterales y reivindicar los intereses del pueblo que le da existencia. Así, el Gobierno no debe hacer uso de su aparato propio para autoprotgerse porque todos los fines del Estado deberán estar orientados al servicio de la sociedad, en razón de ello debemos buscar a

través de sus órganos la realización de los intereses particulares y nunca pertrecharlos".

1.3. Institucionalización de la policía.

Siguiendo con la tradición de los tratadistas, es común iniciar con la definición del objeto de estudio, probablemente en el caso de la policía no sea siquiera necesario partir de su definición conceptual, porque en realidad el concepto no tiene nada que ver con lo que hoy conocemos como policía.

La información que contienen los diccionarios, los manuales y una buena cantidad de obras acerca del significado de policía regularmente parten de establecer una directa relación entre el vocablo griego "politeia" como matriz lingüística de policía. Así el concepto policía existió ya en Grecia y consecuentemente la policía viene desde la antigüedad. Evidentemente el concepto es de origen griego, como muchos de los que hoy empleamos lo son (televisión, teléfono, metro, etc...), empero ello no quiere decir que ya haya existido la policía en Grecia. Sin duda el concepto "politeia" tenía otro significado; como puede ser el de referirse a la unidad e identidad de los ciudadanos con la "polis" griega.

Llegado a este punto no podemos caer en la ingenuidad de concebir a los racionalistas forjadores de la modernidad como genios bienhechores del pueblo, por el contrario —llamados por ello despotas ilustrados— querían un Estado para ellos, bástenos la expresión de Voltaire: "Todo por el pueblo, todo para el pueblo pero sin el pueblo". Sin embargo, hay que continuar en la búsqueda del perfeccionamiento del Estado de Derecho.

En este sentido se expresa Frank Arnau (Historia de la policía: Barcelona, 1966. p. 355), quien afirma: <<Sólo desde el aspecto lingüístico es la antigua Grecia la cuna de nuestro concepto "policía". Como la unión de "polis" según privilegio y deber se protegía a sí misma, parecía no necesitar de una policía profesional>>³¹. De igual forma este autor señala que el significado de "politeia" gira en torno a la colectividad de los ciudadanos, de sus derechos, y forma de vivir, su Estado, su ciudad, la polis.

No cabe duda que esta confusión en torno al concepto ha generado una enorme confusión histórica, pues, con frecuencia se concibe a la policía como una institución que extiende sus orígenes hasta la antigüedad y probablemente su reconstrucción se pretende remontar desde la prehistoria. Ello implicaría que la policía ha existido a lo largo del devenir social, concomitante a la historia humana, como parte de la sociedad; cuya unión ineludible nos presentaría la imagen perene de los humanos vigilando a sus semejantes, lo cual es un planteamiento ahistórico.

No obstante esta visión ahistórica de la policía, con mucha frecuencia y demasiado facilísimo, se nos presenta como una constante en la Historia humana, sin que ello sea totalmente cierto, ya que en realidad su historia debe reconstruirse a partir de la instauración del moderno Estado de Derecho que es propiamente su punto de partida, como a continuación se verá.

³¹ ARNAU, Frank. Historia de la Policía. Luis Caralt, Edit. Barcelona, 1966. p. 29. Sin duda el autor ya distingue que la policía no existió en la antigüedad sino que aparece a finales del siglo XVIII.

Nuestro propósito no reside en pretender inventar una explicación "nueva", pues, en nuestras disciplinas sociales, en verdad, han pasado ya los grandes descubrimientos, si acaso lo que aquí haremos será reorientar el sentido y significación de la policía, por cuanto hace a su origen, ya que sinceramente, la policía no encarna con la historia social, es una institución configurada en el proyecto político de la modernidad, que surge en el momento histórico concreto del establecimiento del Estado liberal de Derecho y que, desde luego, su realización se corresponde con los factores económico, social, político y cultural que le dan esencia.

En la búsqueda de apoyo teórico hemos tenido la posibilidad de dialogar con distintos colegas penalistas y en la charla fecunda he ido madurando mis ideas. Varios de estos amigos se han ocupado del tema, con ellos he cruzado información, particularmente con el Dr. Amadeu Recasens i Brunet de la Universidad de Barcelona, España, quien de manera por demás importante, se ha ocupado del estudio de la policía —que él considera debe ser denominada, aparato policial—, y en sus publicaciones he encontrado varios argumentos que son coherentes con mi concepción acerca de la policía y particularmente de sus orígenes.

En las líneas que siguen retomaré algunas ideas de Recasens y de otros autores que coinciden con este planteamiento contemporáneo de lo policial.

1.4 Surgimiento y configuración de la policía.

Como ya hemos dicho el paso del sistema feudal a otro de corte capitalista no se produjo sin resistencia ni violencia. Tampoco puede hablarse de ello como de algo generalizado. Es ya comúnmente aceptado que la transformación del feudalismo al capitalismo no es una tendencia universal, sino la respuesta concreta a una situación determinada producida en una parte del mundo, Europa occidental y cierta área del mediterráneo. Desde este foco se produce, pues, la expansión por el mundo ³².

Es evidente que el tránsito del feudalismo al capitalismo se produce por una serie de factores que implican una transformación compleja sin embargo es común referir como factores imprescindibles a dos acontecimientos históricos de innegable verificación: La revolución francesa y la revolución industrial.

Estos eventos constituyen una "doble revolución"³³, una de carácter filosófico-político en Francia y otra Tecnológica-económica en Inglaterra, fraguadas entre 1789 y 1848.

Ambas revoluciones bajo las premisas del efervescente liberalismo de los racionalistas, que implicaba la libertad e igualdad de

³² Ya lo hemos expresado en otra sede de este mismo trabajo. El tránsito del feudalismo al capitalismo no es un proceso homogéneo sino que se presenta en diferentes épocas según cada país europeo sin embargo hay un cierto momento histórico que es a finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX en donde particularmente se ubica dicha transición.

³³ RECASENS, Amadeu. Cita a HOBBSMAN, E. Las Revoluciones burguesas. En un artículo por demás innovador Recasens reconstruye el surgimiento del aparato policial. "Aquellas aguas trajeron estos todos..P.P.U. Barcelona. 1989.p. 280 y 55.

la emergente clase social "burguesa" respecto de la nobleza, pero nunca una libertad e igualdad general, para todos sino una libertad para actuar política y económicamente en uno y otro caso en los contextos francés e inglés.

Es un proceso lento, quizá, alrededor de trescientos años, que comerciantes, artesanos, banqueros, bodegueros, toneleros, etc...conformaron "le tiers état" (el tercer estamento)³⁴. Ese sector social que no eran ni nobles ni plebeyos sino una clase social emergente que en lo sucesivo se instauraría en el poder del Estado: la burguesía.

Así, los hijos de aquellos burgueses se convirtieron en los intelectuales forjadores de la Ilustración y del proceso culturizador del racionalismo de fines del siglo XVIII, que desembocó en la Revolución francesa de 1789.

Por otro lado, en Inglaterra se estaba fraguando la Revolución industrial, proceso tecnológico-económico que consolidaría el proyecto burgués.

<<El nacimiento de estas fuerzas, generadas por el mismo sistema e inherentes a él, es lo que hará emerger, juntamente con conceptos específicos del nuevo orden socio-económico del capitalismo y a la par que la estructura denominada Estado, todo un conjunto propio y específico de aparatos de control de dicho aglomerado. Así, a

³⁴ MARGADANT, Floris. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Miguel Ángel Porrúa Editor. 4a. Ed. 1991. México. p. 264.

conceptos como clase, industria, fábrica, ferrocarril, liberal, conservador, habrá que añadir los de cárcel, policía, código... Ciertamente, no se trata, en la mayoría de los casos de crear nuevos sistemas de control, sino de reciclar, de adaptar viejos métodos, viejas técnicas ya conocidas, a través de su uso alternativo para el cumplimiento de nuevos fines, éstos sí, innovadores>>. (RECASENS, A. P.P.U. 1989.p.279)

Con base en la ideología racionalista particularmente en el contractualismo social se erige el nuevo modelo de Estado liberal de Derecho y surgen con él las instituciones que habrán de someter a los gobernados a los intereses de la burguesía, particularmente el poder judicial instrumentalizado por el aparato policial ³⁵ y la cárcel ³⁶.

▲ este respecto considera Amadeu Recassens que la clave del problema la formula Pavarini en pocas palabras: <<Como educar a los no propietarios a aceptar como natural su propio estado de proletarios, cómo disciplinar a estas masas para que no sean más potenciales atentadores contra la propiedad y, al mismo tiempo, cómo garantizar que en la sociedad civil se realicen las esferas de libertad y autonomía que son las condiciones necesarias para el libre autorregularse del mercado>>. (Pavarini, M., 1983.p.29)

Insistimos en el hecho de que llegado este momento, paralelamente al surgimiento del nuevo Estado liberal de Derecho se configuran "nuevas" prácticas de control de la población, tal es el caso

³⁵ RECASENS, Amadeu. Aquellas aguss...Ibídem p. 270.

³⁶ ORTIZ ORTIZ, Serafina. Los Fines de la Pena. Ver capítulo III

de la policía que, por cierto, no es el continuo del ejército medieval ni un apéndice del moderno ejército nacional. Es una práctica coactiva diferente, como lo enuncia Amadeu Recassens, citando a Hilton : <<Para poder vivir no le queda otro recurso, al obrero, que trabajar para el capitalista; la coacción es de tipo económico>>³⁷.

Obviamente a los segmentos sociales marginales desprovistos de propiedad privada, lo único que se les pueda afectar es su potencial productivo y económico que reside en su libertad, por ello las sanciones, y el funcionamiento de los aparatos del Estado, estarán orientados a la afectación del valor más importante de la modernidad: La libertad.

Para obligar a cumplir estas sanciones a los gobernados, como dice Recassens: <<Es necesaria la aparición de una instancia que lleve a cabo éstas tareas. Y aparecerá. Se llamará policía, será no obstante, una aparición tan estrechamente vinculada al proyecto de dominación capitalista, que se centrará sobre sus mismos ejes, y aflorará desde el origen mismo del proyecto>>. (RECASSENS A.P.P.U. Barcelona, 1985.p.280.)

Y continua el autor español de referencia, "El aparato policial, pues, pese a no existir como tal en los albores del Estado liberal, se halla ya en sus entrañas. Forma parte del proyecto político

³⁷ RECASSENS, A. Aquellas aguas trajeron ... Ibidem, p.280 cita a HILTON R. La Transición del feudalismo al capitalismo Edit. Crítica- Grijalbo Sa edición Barcelona 1987. Sin embargo esta expresión tiene mucho que ver con el expresado por Pavarini, Melossi, en su ya clásico trabajo de cárcel y fábrica. Siglo XXI Edit. México 1980, cuando se refiere a la sanción como un "QUANTUM de libertad" p. 37 y ss.

emergente, y va, lentamente, madurando al sol del desarrollo del mismo". (RECASENS,A.P.P.U. Barcelona. 1990. p. 282).

Coincidimos con Recassens, cuando afirma que la filosofía del liberalismo proporcionó la base y la ideología —como sistema de ideas— de la burguesía que consolidaría su desarrollo económico, social y político de la mano de la revolución industrial.

Como ya lo hemos enunciado con anterioridad la policía surge para dar respuesta a las necesidades de un modelo político-económico diferente al absolutismo, que requiere de instituciones que sirvan perfectamente a los intereses de quienes detentarán el poder estatal.

Así con una población marginal cada vez más numerosa en las urbes de Francia, el colectivo que Soboul denomina "masses urbaines de type ancien"³⁶. Se instaura el Estado moderno con tres características³⁷ que son en consecuencia las mismas del aparato policial que surgirá de la Revolución, conforme a los intereses de los triunfadores de la misma, la burguesía.

<<La Asamblea Constituyente, que trató con realismo de plasmar legislativamente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se enfrentó así también al reto de cambiar el aparato policial. El hasta entonces existente se demostraba peligrosamente

³⁶ RECASENS,A. Cita a SOBOUL,A. La Revolución Francesa principios ideológicos y protagonistas colectivos. Edit. Grijalbo Barcelona 1987.p.202.

³⁷ Considera Recassens,A. que tres características principales constituyeron al Estado moderno y obviamente al aparato policial de éste : la estructura agraria, la administrativa y la incipiente industrialización, Ibidem, p. 275.

involucionista, y su condición de policía militar actuando sobre civiles conculcaba claramente los principios mismos que fundamentaban el nuevo Estado, es decir, el de separación de poderes y el del artículo 12 de la Declaración.

Aparecen, pues, en la Constituyente los grandes temas a tratar, la conveniencia de disponer de una policía encargada de auxiliar a los Tribunales y Jueces como función específica, y la necesidad de adaptar la estructura policial a las ciudades. Todo ello, no obstante, sin perder de vista que es justamente la presión de una Francia dispersa y eminentemente agraria la que ha aceptado ampliamente a la Marechaussee, y clama por su mantenimiento. La Asamblea no se atreverá, pues, a formular abiertamente el cambio radical de un Cuerpo que, al parecer, funciona. Es por ello que opta por una vía mucho más conservadora en materia policial. Sin poder mantener la denominación monárquica de Marechaussee, reconvertirá a este cuerpo en otro, cuya denominación tiene también reminiscencias del Antiguo Régimen, la Gendarmerie, pero a la que le añadirá la palabra clave de la Revolución: "nationale". Aparece así, mediante un Decreto discutido por la Asamblea entre el 22 y el 24 de diciembre de 1790, y aprobado por Luis XVI el 16 de enero del siguiente año, la Gendarmerie Nationale. El Código de instrucción criminal (1808) y el Código Penal (1810), son los aparatos represivos de que se dota a la legislación napoleónica, preocupada por la represión. En este sentido, y de las mismas fechas son una serie de modificaciones del aparato judicial, significativas de la tónica ascendente de la mecánica represiva que seguí el Estado. Se organiza definitivamente el ministerio público, la

fiscalía, se suprime el jurado de acusación, y se establece el secreto sumarial>>⁴⁰.

Llegado a este punto es pertinente plantear ya no sólo una definición conceptual, sino que ahora conviene —definir a la policía— ó si se quiere a lo policial, algo más o menos —extenso e ilimitado— como un órgano del poder público que realiza ciertas actividades sociales. A este respecto expondré diversas definiciones desarrolladas en la teoría desde muy variadas posiciones y principalmente demostraremos el momento histórico en que surge la policía moderna.

El autor argentino Ramón Vázquez F. se refiere al poder de policía y plantea esta definición: <<La acción del Estado tendiente a limitar por coacción, dentro de la sociedad organizada y jurídicamente la actividad individual, esa acción reguladora, constituye la exteriorización del poder cuyo estudio me he propuesto... — de policía—>>⁴¹.

Por su parte Raymond Clif refiriéndose a los propósitos de la policía moderna señala los siguientes: <<... podemos considerar que los deberes de la policía se dividen en términos generales en cinco categorías principales, a saber: 1) conservación de la paz pública, 2) protección de la vida y de los bienes, 3) prevención de la criminalidad,

⁴⁰ RECASSENS I. BRUNET, Amadeu. Aquellas aguas trajeron estos lodos: La burguesía y los orígenes del aparato policial. Historia ideológica del control social. Autores varios. Edit. P.P.U. Barcelona. 1989. p.278 y ss.

⁴¹ VAZQUEZ F. Ramón. Editor F. Díaz. Buenos Aires 1957. p. 41. Este mismo autor refiere además: "Por lo mismo, que por una función de carácter administrativo hállase íntimamente vinculada a una potestad de Derecho público, la expresión policía, traduce, al mismo tiempo, una función y un poder de Gobierno: poder que se manifiesta en normas tendientes a asegurar y promover el orden social, el bienestar colectivo y la prosperidad y la felicidad de todos mediante restricciones y compulsiones p. 28.

4) imposición de las leyes, y 5) detención de los delincuentes y recuperación de los bienes sustraídos a sus legítimos dueños>>⁴².

De igual manera Clif, tratando de ubicar históricamente el surgimiento de la policía expresa: <<El período de la policía moderna, que data de 1800 a la fecha se inició por varios motivos, siendo el principal la revolución industrial>>(Clif. R: 1964. p. 29), continúa, <<Cuando la economía de una nación se encuentra en desequilibrio como se encontraba en aquellos años, es inevitable que la criminalidad aumente muchísimo. Surgieron en Inglaterra pandillas y hubo numerosos robos, especialmente en Londres>>. (Clif. R: 1964. p. 29).

En referencia al surgimiento de la policía Frank Arnau argumenta: <<A lo que hoy llamamos policía criminal, no llegó en la historia occidental hasta muy tarde: aproximadamente a fines del siglo XVIII>>. (Arnau, F., 1966).

Atendiendo a una definición restringida del poder de policía Daniel E. Herrendorf sostiene: <<Así, el poder de policía enfoca las limitaciones impuestas a los derechos subjetivos, por vía reglamentaria, para preservar la salubridad, la seguridad y la moralidad públicas>>⁴³.

⁴² CLIFT, E. Raymon. Como razona la policía moderna. Edit. Letras S.A. México 1964, p. 37. Cabe señalar que este autor destaca que la moderna policía surgió hasta 1800 como consecuencia, principalmente, de la Revolución Industrial. p. 29.

⁴³ HERRENDORF, E. Daniel. El poder de la policía en un Sistema de Derechos Humanos. Edit. INACIPE P.G.R. p. 46. El mismo autor refiere que desde la fundamentación filosófica del existencialismo se puede definir al poder de la policía con mayor rigor, este vendría a ser "... una forma del poder estatal dispuesto a limitar, por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial, determinados derechos subjetivos, con beneficio a la salubridad, la seguridad y

El mismo autor cita a Blackstone, quien define de la siguiente manera al poder de policía, basada en la debida reglamentación y orden doméstico de los individuos, quienes <<ajustan su conducta general a las reglas de convivencia, igual que una familia, y se atienden a la buena vecindad y a las sanas costumbres, a ser honestos e inofensivos en sus ocupaciones>>. (Herrendorf D. 1990. p. 78).

El autor Venezolano Luis Gerardo Gabaldón define a la policía como: <<La institución estatal dotada de poder coactivo inmediato>> y prosigue <<Las funciones de policía enlazan básicamente con el denominado control social. Entendemos por control social, el conjunto de acciones, públicas y privadas, genéricas y específicas, individualización, detección del autor, restricción y/o prevención de conductas consideradas jurídica y socialmente inaceptables>>⁴⁴.

Asimismo considera que las funciones primordiales de la policía son las siguientes: 1. Individualizar conductas subsumibles dentro de una hipótesis abstracta legal o reglamentaria que las define como infracción. 2. Detectar al autor de la infracción, es decir, procediendo en su caso a la detención; 3. Restringir y/o prevenir esos comportamientos. (Gabaldón. G. 1990. p.22).

ética social, con arreglo al programa coexistencial de vida que la sociedad ha elegido para sí". p.61.

⁴⁴ GABALDON, Luis Gerardo y otro. CENIPEC. Universidad de los Andes Venezuela 1990. p. 21 y 22.

Expuestas las anteriores definiciones acerca de la función policial, el poder de policía y el surgimiento de dicha institución, es conveniente citar a Fiorini quien, al igual que nosotros, concibe a lo policial como: <<La actividad policial no estaba tocada de mesianismo y menos aún de la expresión de simple vigilancia, la policía era una función necesaria, realizada por el derecho, para asegurar la convivencia e impedir las perturbaciones>>⁴⁵. Empero lo más importante que refiere este autor lo expresa así: <<He aquí como la policía expresa en cada ciclo histórico las razones políticas imperantes en su época, pero siempre tiende a asegurar la existencia humana en la convivencia de acuerdo a los valores cumbres y militantes>> (Fiorini, B. 1958, p. 46).

Es evidente que la función policial hay que vincularla necesariamente a un momento histórico específico en cuya época imperan determinadas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales; generalmente elevadas a valores que imponen quienes tienen el poder de perpetuarlos.

En razón de la argumentación anterior viene al caso la distinción que Amadeu Recasens hace acerca de lo policial, en donde distingue el concepto de policía, función policial y aparato policial.

Para este autor la reconstrucción histórica de lo policial, como ya se efectuó en páginas anteriores siguiendo al propio Recasens, tiene que ver con el surgimiento del aparato policial, empero, <<El origen del aparato policial y de su institucionalización hay que buscarlos, en un

⁴⁵ FIORINI, A. Bartolomé. Poder de policía Edit. "Alfa". Buenos Aires 1958 p.

momento determinado en el marco de un proyecto político-social que disponga de una filosofía propia, así como de una perspectiva económico-estructural definida>>⁴⁶.

⁴⁶ RECASSENS I. BRUNET, Amadeu. Aquellas aguas trajeron estos lodos Ibidem, p. 285

CAPITULO II.

II. El Estado democrático de Derecho mexicano y la función policial.

En los artículos 25 y 26 se instauró el Estado democrático de Derecho en cuyo régimen político se permita el pleno ejercicio de la libertad y la seguridad de los gobernados. Es decir, uno de los fines esenciales del Gobierno consiste en dar protección a los sujetos y salvaguardar sus bienes jurídicos de mayor relevancia como son su vida, su integridad física, sus propiedades, sus posesiones, su domicilio, etc., bienes éstos que derivan de los valores sobre los que se construyó el Estado moderno.

Así lo establece el Artículo 25 Constitucional que a la letra dice: *<<Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución>>*. Un régimen democrático, en el plano económico, debe lograr una mejor distribución de la riqueza nacional para traducir la democracia política en mejores condiciones materiales de existencia de los gobernados. En ello reside la posibilidad de construir una auténtica democracia, pues por antonomasia la participación en la riqueza nacional también es

La función de la policía en el Estado de Derecho

democracia. En este artículo encuentra su fundamento la más amplia concepción de la democracia, pues se concibe al régimen democrático en sus aspectos económico y social particularmente, lo que en realidad es la expresión más significativa de la democracia.

Con frecuencia la idea de democracia se agota en su concepción política, sin embargo una sociedad que se postula democrática debe desarrollar los aspectos económico y social; por ello democracia económica implica una más justa distribución de la riqueza, en tanto que democracia social significa el acceso de los individuos a los diversos espacios sociales.

En sentido más amplio aún lo establece la Constitución en el artículo 26 Constitucional que literalmente expresa: <<El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación>>. Así el Gobierno desarrollará, vía la planeación democrática sus fines, que implica la participación de la sociedad en las actividades de tales finalidades.

La concepción global de la democracia implica que ésta debe ser política, económica, social y cultural. Así en sentido amplio se puede definir a nuestro modelo político como un Estado democrático de Derecho que; sin embargo no lo es materialmente sino sólo de manera formal, aunque con potencialidad para su realización el poder público se ha constituido para conferir beneficios colectivos, por ello debe realizar sus funciones atendiendo a las necesidades emergentes de

La función de la policía en el Estado de Derecho

la sociedad y lo ha de hacer para la permanente búsqueda y obtención del bien social porque es este uno de sus principales deberes. Al mismo tiempo su obtención debe ceñirse a los principios de la Constitución, esencialmente fundado en la legalidad que constituye el bastión del Estado de Derecho.

En estas condiciones todas las funciones de Gobierno deben estar encaminadas a desarrollar la democracia en todos sus órdenes y posibilitar el autodesarrollo de los sujetos facilitándoles mejores condiciones de vida y bienestar social. De igual manera está obligado a efectuar su función social como una actividad esencialmente protectora de los individuos y de sus bienes jurídicos. Inclusive de aquellos sujetos que hayan infringido el derecho porque su infracción no anula las garantías que le ha conferido la propia Constitución.

Hasta este punto hemos hablado de un Estado democrático de Derecho mexicano, empero no somos ingenuos en aceptar a priori que la democracia en los diversos órdenes de la vida social se manifieste, más bien es sólo un desideratum, una aspiración social. En realidad nuestra democracia es solamente un proyecto político, o tal vez, como lo dicen los constitucionalistas, es programática.

En estas condiciones la realización de la democracia ha sido una de las promesas incumplidas, como también lo son las garantías individuales y sociales.

La posibilidad de instaurar una auténtica sociedad democrática —quizá lo más aproximado reside en lograr mejores

condiciones de vida, proveyendo a los gobernados de elementos que le son indispensables para su realización—, no solamente protegiendo su libertad y seguridad jurídica —que sin lugar a dudas son ineludibles—, sino principalmente confiriéndole una mejor forma de vida, a través de mejor vivienda, alimentación, acceso a la salud, a la educación y al empleo; elementos éstos sin cuya realización material es imposible el autodesarrollo humano.

La democracia en su versión contemporánea es sinónimo de justicia social y por ello el problema que enfrentan los gobiernos actuales implica el alcance de mayores índices de justicia social¹.

El desarrollo político ha transitado en ese orden; de un modelo de Estado liberal de Derecho —salvaguarda de derechos individuales— se pasó en el siglo XIX al modelo de Estado intervencionista y de éste al actual Estado Social de Derecho, instaurado en la Constitución de Weimar de 1919 y consolidado después de la segunda Guerra Mundial. A partir de cuya época diversos países —los hoy llamados centrales, desarrollados ó de primer mundo— adoptaron dicho modelo político².

Cabe hacer la aclaración que el Estado Social de Derecho es un modelo político que deviene dentro del capitalismo y que ha sido presentado desde mediados de siglo como el modelo idóneo para la

¹ Es conveniente hacer la siguiente precisión: La concepción antigua de justicia de los griegos y romanos ha sido superado por la concepción contemporánea de justicia social, es decir, por una justicia material y evidente y no una abstracta e ideológica.

² En este punto es conveniente enunciar que el Constituyente mexicano de 1917 es pionero en el proyecto del constitucionalismo social

realización de la justicia social. Sin embargo no hay que olvidar que en otros contextos sobrevive aún el socialismo real que implica otra forma de justicia social y desde luego, otro modelo económico-político paralelo al modelo capitalista.

De inicio habremos de afirmar que la política social y económica del Estado social de Derecho solamente ha sido paliativa de la desigualdad capitalista, ha de concebirse como la racionalidad de las desigualdades en una sociedad por esencia contradictoria y desigualitaria.

No obstante por hoy se presenta como una opción para nuestra sociedad, por ello coincido con el destacado jurista Héctor Fix Zamudio, quien ha sostenido en un breve trabajo monográfico intitulado Régimen Económico y Derechos Humanos: <<Hemos señalado que el Estado Social de Derecho establecido de manera firme en esta segunda posguerra, implica la intervención del mismo en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con el objeto de lograr una redistribución de bienes y servicios; la coordinación de los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los diversos grupos sociales; el establecimiento de un mínimo de bienestar para los gobernados, y en general, la realización de los fines esenciales de la Justicia Social>>³.

Y continúa el mismo autor caracterizando a este modelo: <<Es indudable que esta intervención cada vez más amplia de los órganos públicos en todos los campos de la actividad humana afecta en

³ Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Doctores en Derecho verificado del 5 al 7 de diciembre de 1985.

forma profunda a los derechos humanos de los gobernados en una doble dimensión: por una parte para lograr la realización efectiva de los propios derechos fundamentales, pero por el contrario también puede menoscabar su ejercicio y en forma severa su esfera de libertad>>⁴.

Todo parece indicar que el Estado democrático de Derecho previsto en nuestra Constitución Política vendrá algún día en Estado Social de Derecho, quizá no tenga otro cauce, aún cuando la experiencia política reciente evidencia otro ensayo diferente con el neoliberalismo.

A pesar de los límites que impone el intervencionismo estatal, por ahora es deseable, al menos alcanzar los beneficios de este Estado llamado también bienestar social; por que es preferible que se vaya verificando en algunos aspectos de la vida social la democracia a continuar añorándola como algo que probablemente no vendrá, en tal sentido considero idónea la reflexión de Fix Zamudio, que argumenta lo siguiente: <<Por lo que respecta a los derechos sociales o colectivos, los mismos están relacionados en forma inmediata con el grado de desarrollo y con el régimen económico del Estado, puesto que son varios los que requieren de recursos importantes para su realización y por ello, al consagrarse con los textos constitucionales poseen en sus inicios un carácter programático, pues su implantación efectiva depende de la situación económica y financiera, del país respectivo. En esta categoría podemos señalar los derechos a la salud, a la vivienda o al

⁴ Ibidem Pág. 43 Polografado pág. 42

trabajo digno y socialmente útil, que se han introducido recientemente en nuestra Constitución Federal>>².

En los anteriores planteamientos del Dr. Fix Zamudio vinculados a los derechos humanos y su realización, en verdad se descubre que no solamente los derechos humanos sino particularmente las garantías individuales y sociales continúan siendo programáticas; depende su realización de un significativo avance en lo económico y en lo político, no obstante las actuales condiciones imperantes en ambos rubros presentan un panorama desolador, lo cual ha generado una actitud voluntarista tanto del Gobierno como de la sociedad civil que se traduce en la esperanza del advenimiento mágico de tiempos mejores.

Empero, a su vez, en el terreno de los hechos concretos se ha asumido una actitud gubernamental de ingenuidad perversa; en tanto no haya recursos para atender esas necesidades no se pueden cumplir, en consecuencia su cumplimiento depende de que tales condiciones económicas se vayan dando; algo así como —muy a la mexicana— irla llevando.

En realidad el Estado social de Derecho ofrece algunas posibilidades democráticas y en la medida de su realización también el perfeccionamiento de un Estado de Derecho (Obviamente un Estado burgués de Derecho por su base desigualitario), que conlleva al mejor funcionamiento de los órganos públicos, posiblemente; también al más correcto y apropiado funcionamiento del sistema administrativo y

² Ibidem. Pág. 49

judicial; a un coherente y funcional sistema penal y, por supuesto al eficiente y eficaz funcionamiento de la policía.

Evidentemente no es la panacea el Estado de bienestar social capitalista, quizá debiera ser un estadio de tránsito para alcanzar un modelo estatal auténticamente democrático cuya base social se erija sobre elementos objetivamente equilibrados.

Por ahora, en la realidad nacional no aparece ante nuestros ojos otra posibilidad que asirnos a la legalidad y a la salvaguarda de los derechos humanos.

Un Estado de Derecho debe pretender lograr el mayor bien para los gobernados con el mínimo de violencia, ceñir su actuación a los principios garantistas de los ciudadanos que le dan existencia.

Sin embargo es menester que para que desarrolle su función el poder público requiera el ejercicio de la coacción y, en efecto habrá actos humanos atentatorios de los valores fundamentales de la sociedad que no deben considerarse acciones libres, por ello <<Es muy sabido que todo Gobierno implica coacción>>⁶.

Considero suficientemente razonable que para poder realizar su función el Gobierno haga uso de la coacción, por que para esto está facultado, empero debe ser una coacción racional legítima y legal sobre aquellos comportamientos humanos realizados

⁶ FLAMENATZ, J.P.
Consentimiento, libertad y obligación política. Fondo de Cultura Económica.
Traducción de Roberto Reyes Mazzoni. México .1970.pp.131.

La función de la policía en el Estado de Derecho

deliberadamente contra los valores y bienes jurídicos de los demás, incluido el propio Estado, <<está obligado a no ejercer coacción sobre otros, excepto en los casos en que el bien que va a obtenerse mediante la coacción no puede obtenerse de ninguna otra manera y es mayor que el mal implicado en la coacción actual>>⁷.

La posibilidad de actuar libremente y ejercer los derechos de cada sujeto reside en la <<organización y cooperación de los intereses de todos>>, <<Si los fines para cuyo logro existe la cooperación, van a realizarse bajo tales condiciones que aseguren que ocurrirá la menor cantidad posible de coacción, será necesario, en la medida posible, obtener el consentimiento de quienes cooperarán para la aplicación de las reglas a las cuales van a conformarse>>⁸.

La conformidad a las normas jurídicas sin coacción tiene directa relación del grado de consentimiento de los gobernados. El Gobierno debe tener como uno de sus fines lograr que los sujetos actúen conforme al Derecho por motivación propia, respetando incluso aquéllas normas que no satisfacen sus deseos, pero para alcanzar esto el Estado democrático de Derecho debe lograr a través de la aplicación de las leyes el alcance de los deseos de la mayoría de los gobernados.

En verdad el Gobierno deriva su "derecho" de gobernar siempre que responda a las expectativas sociales de la mínima violencia.

⁷ Véase Plamenatz, J.P. pp.131.

⁸ En este sentido es evidente que Plamenatz concibe a la coacción como un recurso último; siempre será preferible lograr el consentimiento de los gobernados para adecuarse al Derecho. pp.132.

El Derecho establece las posibilidades de actuación de los órganos públicos, por ello la legalidad en relación con el órgano estatal lo faculta sólo a realizar lo establecido en la ley y nada más.

El referente legal marca los límites de actuación del poder público, éste ha de ceñirse al ordenamiento jurídico cuyas fronteras están claramente señaladas por el conjunto de garantías individuales oponibles al posible desbordamiento del autoritarismo estatal.

En consecuencia a través del Derecho el órgano estatal se encuentra autocontrolado, porque históricamente se ha demostrado que resulta excesivamente riesgoso para la sociedad civil que el aparato estatal extienda su poder fuera del marco legal. La experiencia política de totalitarismos y absolutismos es una historia deleznable razón suficiente para constreñir su actuación en determinados límites siempre fijados por la preeminencia de los intereses particulares, de este modo habrán de prevalecer sobre las facultades del Estado los derechos de los gobernados.

2.1 Gobierno o sociedad civil: orden y seguridad pública o seguridad ciudadana.

Hemos advertido que el poder público se ha instaurado para el beneficio de la sociedad, luego entonces deben prevalecer los intereses de la sociedad. Por encima de cualquier interés del Estado está el interés de los particulares. Gobierno y sociedad no son antagonismos y se complementan en el Estado. Ambos constituyen

elementos imprescindibles del Estado moderno, no puede existir Gobierno sin sociedad tampoco es concebible la existencia de una sociedad sin Gobierno, éste es producto de la voluntad popular. Es indiscutible que el Gobierno existe para servir al pueblo.

El poder público está obligado a obedecer al pueblo, a buscar beneficios para éste, a respetarlo, a no transgredir sus derechos, a posibilitar su autodesarrollo para hacer sujetos esencialmente libres porque esa es la justificación histórica del poder público. No puede existir contradicción entre Gobierno y sociedad. Los individuos buscan su realización en el seno de la sociedad y el Estado está obligado a posibilitárselas y ello implica que todos los órganos del poder público estén puestos al servicio de los gobernados pero nunca contra ellos. Así la función policial jamás puede ser vista ni pensada como función pública para limitar los derechos de los gobernados, menos aún para violentarlos.

Si nos detenemos a reflexionar acerca de la función policial, con demasiada frecuencia aparecen en nuestras mentes la noción de seguridad y orden públicos, podríamos afirmar que dichos conceptos son tradicionales, e inclusive que han encontrado desarrollo sistemático dentro del derecho público. Tales conceptos han terminado por ser sinónimos de policía, así diversos autores los aceptan de manera pacífica e inclusive como algo favorable y positivo para la sociedad.

En este sentido es conveniente deslindar el significado de estos conceptos. A tal efecto es ilustrador el trabajo del español José Luis Carro Fernández-Valmayor quien se ha encargado de hacer este

deslinde y que sostiene: <<hay que intentar un esfuerzo de depuración conceptual que nos permita concretar con seguridad el alcance y significado de cada uno de los conceptos en cuestión: orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. Dicha depuración o clasificación conceptual es necesaria y no por un prurito, diría, de estética jurídica, sino porque tiene consecuencias prácticas indudables a la hora de determinar el ámbito de actuación de la Administración de Seguridad>> (Carro Fernández: 1989:pág.28).

Ocupándose de hacer este tipo de precisiones el autor referido abunda: <<Es sabido como la noción de seguridad y orden públicos, entendida unitariamente, acabó siendo, a través de un proceso de reducción conceptual del concepto de policía... el contenido mismo de la actividad policial y una técnica de intervención en la esfera de libertad de los particulares>>(Carro Fernández:1989:pág.28). Así dichos conceptos son de uso común y afirma: <<El fenómeno es general en los países de nuestro entorno y el concepto de orden público va a albergarse en cláusulas generales legitimadoras por sí mismas de la intervención policial,(Alemania en la Ley Prusiana de Policía de 1931; Francia, Ley Municipal de Policía de 1884; y en Italia, artículo 1 del texto único de las Leyes de Seguridad Pública de 1931)>> (Carro Fernández:1989:pág. 28).

Por nuestra parte consideramos que debe hacerse dicha depuración conceptual en favor de la función de seguridad ciudadana esencia de la función policial.

Otto Mayer, identifica el orden público con el "buen orden de la comunidad"⁹, dicho orden al que se refiere Mayer no tiene un referente específico, todo parece indicar que tal orden tiene que ver con la limitación a los particulares para que no perturben el imperante orden establecido por el Estado.

El propio autor Carro Fernández expresa que ese orden público del que hablaba Mayer, parte de una concepción metajurídica que: <<construye una especie de Derecho natural de policía que se legitimaba por sí mismo para intervenir en la esfera de libertad y propiedad de los ciudadanos con la finalidad de mantener ese orden social, ese "buen orden de la comunidad", no prefigurado en ninguna norma jurídica positiva>> (Carro Fernández: 1989: ibidem.pág.29). y continúa <<El punto de partida de la construcción de Mayer era justamente la afirmación de que el particular no puede perturbar con su conducta el buen orden de la comunidad en la que vive, antes bien, tiene la obligación social de no realizar tales perturbaciones, obligación que se construye como una obligación "natural" del súbdito, no impuesta por ninguna norma jurídica concreta>> (Carro Fernández:1989:pág. 29).

De lo anterior se hace evidente que el principal problema reside en saber cuáles son las perturbaciones prohibidas al sujeto.

En realidad estas nociones de seguridad pública y orden público encarnan con la idea de preferencia de los intereses del Estado frente a los derechos de los particulares.

⁹ CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis. *Policía y Sociedad*. Santander, Julio 1989.pág.29.

Las argumentaciones acerca del orden público se han planteado desde dos posiciones doctrinarias, en si contradictorias: una metajurídica ó clásica y la otra jurídico-positiva.

Frente a la posición metajurídica de Mayer se destaca la posición de Hauriou, al respecto ha sostenido Maurice Hauriou, que tal parece que dicho orden público se presenta como "el orden material y exterior considerado como un Estado de hecho opuesto al desorden"¹⁰. Así las cosas, el buen orden de la comunidad se explicaría en sentido negativo como la ausencia de desorden social, de este modo la función de la policía implicaría someter cualquier conducta perturbadora a este orden impuesto desde el Estado.

Por otra parte el italiano Ranalletti afirmó desde la posición jurídico-positiva: <<aceptar la posición de Mayer supondría la negociación de toda garantía de la libertad individual ante los inciertos límites de las libertades de los ciudadanos>> y sigue, <<El "buen orden de la comunidad" del que hablaba Mayer sólo puede ser entendido, como orden jurídico, esto es, establecido por el Derecho positivo>> (Carro Fernández:1989, pág.30), pero jamás por un supuesto derecho natural evasivo, sin límite y supralegal.

La finalidad de la policía —expresaba Ranalletti— <<no es garantizar un evanescente "orden social", sino justamente un orden jurídico, un orden establecido en el Derecho positivo, incluyendo por

¹⁰ *Ibidem*, pág. 30 y s.s.

La función de la policía es el Estado de Derecho

supuesto. Los derechos subjetivos que en él se fundan>> (Carro Fernández:1989,pág.30).

Si revisamos nuestro texto constitucional encontraremos que tales conceptos de orden y seguridad pública son de manejo usual en la legislación constitucional, así en el Artículo 6o. Constitucional encontramos limitaciones a la libertad de expresión siempre que se ataque al orden público. Artículo 6o. Constitucional. <<La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataquen a la moral, los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado>>

En la reciente reforma al artículo 21 Constitucional del 31 de diciembre de 1994, encuentra fundamento la función de seguridad pública del Estado, en los párrafos quinto y sexto. Artículo 21 <<La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumben al Ministerio Público y a la policía judicial...

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

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

Con los ejemplos anteriores se puede evidenciar que tales categorías de orden y seguridad públicos son de habitual manejo en nuestra constitución y obedecen a una razón de Estado. Es decir, debemos interpretar como orden y seguridad públicos la seguridad del Estado. De este modo cualquier conducta perturbadora de los particulares que atenta contra este orden impuesto por el Gobierno está contra la seguridad pública, y obviamente contra el "buen orden de la comunidad" que sostenía Mayer. Ese orden prefigurado por las razones de Estado.

En otro nivel de análisis pudiera también sostenerse que este orden público a que se refiere la Constitución se vincula a la noción de orden jurídico y como tal implicaría la obediencia de todas las leyes, digamos que esta pretende ser su justificación juspositivista, sin embargo deducimos que la función policial se estrecha con la concepción de orden público sin límites precisos.

Sin embargo, la actividad propia de la búsqueda de orden a través de la función policial es una actividad material y no simbólica, en el sentido del orden jurídico, que sólo encontraría confrontación óptica en los casos concretos de su aplicación.

En esta concepción se muestra el orden público como algo ilimitado, demasiado laxo acaso inabarcable, porque no se delimita

exactamente que comprende orden y seguridad públicos. En tales condiciones cualquier conducta puede parecer perturbadora de dicho orden y seguridad, e inclusive a capricho de la autoridad por que la ley no precisa sus límites.

Esta noción tradicional de orden público la podemos expresar como sigue <<El conjunto de reglas no escritas, cuyo cumplimiento, según las concepciones sociales y éticas dominantes, se considera como condición previa indispensable para una convivencia próspera de orden dentro de la comunidad>>, tal noción la comparten diversos autores y deriva de la ley Prusiana de 1931".

De este modo en el Estado democrático de Derecho no es concebible continuar la tradición del manejo de estos conceptos, no sólo por razón de rótulos sino porque tales concepciones llevadas al campo de los hechos implicarían gran detrimento a los derechos particulares.

Ante esta situación considero como más correcto ir construyendo una cultura diversa a la aceptación pacífica de estos conceptos y en su lugar buscar la protección de los derechos ciudadanos, que deben prevalecer aún sobre los intereses del Estado.

Por ello es preciso hablar de **seguridad ciudadana** como función de la policía, ya que en realidad la función policial debe otorgar seguridad a los particulares respecto de sus bienes y sus personas y no proteger al statu quo.

"Ibidem .pág. 32

Así las cosas, la sociedad debe contar con un aparato policial a su servicio y desde luego dispuesto éste para acudir al llamado de los particulares porque el Estado cuenta con otros órganos y aparatos reservados para mantener el poder público como la fuerza armada y el Ejército, que sin duda no son aparatos puestos a disposición de los gobernados sino exclusivos del Estado.

Por todo ello en materia de seguridad hay que suprimir la razón de Estado por las razones del gobernado, que entre otras cosas implica, el respeto de la soberanía popular, justificación del Estado, cuya finalidad reside en la permanente búsqueda del bien común, comprendido éste como la posibilidad que debe ofrecer el órgano estatal para la autorrealización de los particulares.

De lo anterior podemos derivar que la única finalidad justificable de la policía en el Estado de Derecho es, sin duda, la seguridad ciudadana. Así su función deberá ser el hecho concreto de cuidar y proteger las personas y los bienes de los gobernados, puesta siempre a disposición de los intereses del pueblo.

Es innegable que se requiere de profundizar en el contenido y los efectos prácticos de la seguridad ciudadana, pero ello deberá irse presentando en la medida en que se vaya consolidando la cultura de la seguridad ciudadana hasta que algún día dicha categoría alcance carta de naturalización en nuestro derecho positivo. Por ahora sólo podemos proponer apartarnos de aquéllas concepciones metajurídicas y por lo mismo extralegales de orden y seguridad

públicos que, sin lugar a dudas, restringen considerablemente las garantías de los gobernados.

En razón de lo anterior, es nuestra propuesta producir alternativamente a las leyes de seguridad pública leyes de seguridad ciudadana, así nuestro país deberá tener algún día una Ley de Seguridad Ciudadana que sirva a los genuinos intereses de los particulares.

Sin embargo la producción legislativa mexicana nos muestra otra cosa, a continuación en el acápite que sigue describiremos sólo de manera general la normatividad que rige a la función policial que, obviamente va de la mano de la seguridad y orden públicos, lamentablemente.

2.2. La normatividad de la seguridad pública: sus argumentaciones.

2.2.1. Las facultades de la policía.

En el presente acápite haremos el análisis de algunos artículos, los que consideramos más importantes acerca de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Publicada en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 1995).

Título primero
Disposiciones generales

Artículo 1°.- *La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y observancia general en todo el Territorio Nacional.*

Artículo 2°.- *El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias instrumentos, políticas servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.*

Artículo 3°.- *Conforme al artículo 21 Constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.*

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

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas

La función de la policía en el Estado de Derecho

y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

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

De la interpretación del Artículo anterior se desprende con precisión cuáles son los fines y funciones de la seguridad pública: Por cuanto hace a los fines se pretende proteger la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Es indudable que todo gobernado aspira a que el Estado proteja su integridad física, sus bienes y su libertad, sin embargo, si la salvaguarda del orden público no se fija con precisión, es decir, si no se delimita en base a la legalidad cuál es ese orden público, se corre un muy alto riesgo de que la autoridad vulnere bienes jurídicos importantes del gobernado, sin duda proteger un orden público ilimitado conlleva a salvaguardar los intereses del Estado y no de los gobernados (ese "orden público de la comunidad", metajurídico del que hablaba Otto Mayer.).

De la anterior lectura del Artículo 3° no se evidencia en que consiste la función de seguridad pública, exclusivamente enuncia

los órganos públicos encargados de realizarla que, por cierto, en dicha función se involucra a todo el sistema penal, a saber; la policía los tribunales y la ejecución penal (Es indudable que las normas contienen finalidades directivas y por ello no establece funciones, sin embargo en algunas subyacen funciones latentes no reveladas, acaso inconfesables).

Por nuestra parte hemos sostenido que una legislación garantista debe establecer con precisión —principio de legalidad— cuáles son los comportamientos atentatorios del orden y la paz públicos, empero no dejarlos a criterios subjetivos ni a la discrecionalidad de la autoridad.

Artículo 3°.- La coordinación y la aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

En el párrafo primero es obvio que el marco legal que delimita las atribuciones de las instituciones y autoridades no se debe irrespectar, ello conllevaría a la ruptura de la legalidad, ya que, como es bien sabido las autoridades sólo pueden hacer lo que estrictamente les permite la ley, sin desbordar los límites impuestos por la legalidad.

Por lo que se refiere a lo dispuesto en el párrafo segundo, tal ordenamiento sugiere serias sospechas de arbitrariedad en la persecución de los delitos toda vez que dispone: << Cuando las acciones conjuntas sean para seguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables>>, sin embargo, sabemos todos que constitucionalmente es facultad del Ministerio Público y bajo su subordinación la policía judicial, perseguir los delitos (Artículo 21 Constitucional) y ninguna otra autoridad, aún en "acciones conjuntas", por que la intervención de otras autoridades es atentatorio de la legalidad (por ejemplo; es inconstitucional la intervención del Ejército Mexicano para ejecutar las órdenes de aprehensión dictadas a los rebeldes del Ejército Zapatista en Chiapas, aún en "acción conjunta").

Artículo 6°.-" La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

Sin lugar a dudas que este artículo establece con precisión los principios que deberán regir a la función policial, empero a renglón seguido la propia norma dispone que tales principios deberán inculcarse a los miembros de la policía en un marco de formación. Supongo que esto es un proyecto que se irá cumpliendo poco a poco, quizá a través de las escuelas de policía, porque la mayoría de los miembros policiales son arbitrarios, autoritarios, prepotentes, ineficientes, ignorantes —en términos académicos, tienen mínima escolaridad— y sobre todo corruptos.

Lo grave de esta disposición es que ha sido trasladada del Artículo 21 Constitucional íntegramente, en razón de ello casi toda la policía actúa anticonstitucionalmente.

Artículo 8º.- Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Esta disposición es, en realidad, principalísima para ir construyendo una cultura de seguridad ciudadana. La participación de la sociedad en la planeación y supervisión —por ahora— de la seguridad pública es imprescindible, por que precisamente esta atribución del Gobierno recae directamente y de manera cotidiana en la población; sin embargo la sociedad no sólo debe participar planeando y supervisando sino directamente, activamente dentro de los cuerpos policiales, en sus estructuras de decisión. Nuestra propuesta reside en transitar de una función de Gobierno de seguridad pública a otra función con participación de la sociedad civil de seguridad ciudadana. Hemos señalado que esta ley debiera ser una Ley de Seguridad Ciudadana, si en realidad pretendiera protegerse al pueblo, pero a simple lectura se evidencian otros propósitos.

Artículo 10.- La coordinación comprenderá las materias siguientes:

- I. *Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;*
- II. *Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;*
- III. *Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;*
- IV. *Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;*
- V. *Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;*
- VI. *Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5° de esta ley;*
- VII. *Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;*
- VIII. *Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones delictos; y*
- IX. *Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.*

Artículo 11°.- Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se

La función de la policía en el Estado de Derecho

tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

En este numeral se prevé una serie de materias de las que se conocerá y desarrollará la Coordinación de Seguridad Pública, destacan entre otras lo relativo a los sistemas disciplinarios, estímulos y recompensas de los miembros de las instituciones policiales, particularmente es conveniente que exista un órgano público que sancione los actos arbitrarios y deshonestos de los policías, pues muchos de estos quedan impunes y por otro lado también es conveniente que estimulen el trabajo policial para que los policías no continúen completando sus ingresos bajos con el público vía la corrupción.

Por otra parte conviene destacar que el Artículo 11 prevé la integración de un Consejo Nacional de Seguridad Pública para que desempeñe las políticas, lineamientos y acciones tendientes a la materia.

CAPITULO II

De las Instancias de Coordinación

Sección Primera

Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- 1. El Secretario de Gobernación, quién lo presidirá;***

- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 13.- Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

En el presente capítulo se establece la estructura del Consejo, es importante señalar que la preside el Secretario de Gobernación, de cuyo personaje es bien sabido que conduce la política interna del país, también es relevante destacar que todos los órganos

públicos que lo integran son parte del Poder Ejecutivo, sin embargo en las acciones de seguridad pública también se involucra al poder judicial —por que el sistema penal, por ejemplo, comprende también el sector tribunalicio esencialmente judicial— y en el Consejo no está representado. Concretamente la administrativización de la seguridad pública, lo que implica, al menos potencialmente, desmedro de garantías y derechos.

Artículo 14.- El Consejo designará, a propuesta de su presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;*
- II. Tener más de 35 años de edad;*
- III. Contar con Título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y*
- IV. Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.*

Artículo 15.- El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;*
- II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;*
- III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;*
- IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;*
- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;*
- VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;*
- VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;*
- VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo.*
- IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y*
- X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley.*

Se establecen los requisitos del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los diversos asuntos que deberá conocer y resolver el Consejo en materia de Seguridad Pública. Destaca entre tales asuntos el relativo a la emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales; de ello se observa que cada operativo conjunto se reglamentará, lo cual es un absurdo por que se dejan de lado las características esenciales de las normas jurídicas: su generalidad y abstracción, lo cual además da idea de que el poder ejecutivo está "legislando" leyes privativas.

En este asunto, considero, que la ley de la materia debería establecer con precisión en que casos procede un operativo y cuales son los propósitos y objetivos del mismo, siempre en orden a la legalidad.

Por otra parte, es conveniente que para la realización de tales operativos conjuntos se establezca la intervención exclusiva de las policías y no del ejército, que, como todos sabemos, en un Estado de Derecho tiene otras funciones y no de seguridad pública, ya que su intervención sería un uso de fuerza excesiva y por lo mismo autoritaria.

CAPITULO III

De la Actuación y Formación de los Integrantes de las Instituciones Policiales.

Artículo 22.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apege a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguiente:

- I.** Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.
- II.** Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho.
- III.** Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- IV.** Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

- V. *Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.*
- VI. *Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;*
- VII. *Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;*
- VIII. *Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;*
- IX. *Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;*
- X. *Obedecer las ordenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y*
- XI. *Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.*

En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

En este Artículo se contiene esencialmente la función policial, tal como lo establece el Artículo 21 Constitucional cuando dispone que la actuación policial se regirá por los principios de la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

De lo anterior debe precisarse en las diversas fracciones lo siguiente:

En la primera fracción se debe precisar que no basta que los policías actúen con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos sino que además deben hacerlo con el mínimo de violencia y sólo con la fuerza indispensable en los casos en que tengan que someter al insurrecto.

En la fracción segunda la prestación de auxilio se debe regir por el principio de inmediatez.

Por cuanto hace a la fracción III que establece que la función policial debe ser imparcial y no discriminatoria, consideramos que además debe ser protectora de los derechos humanos.

En lo relativo a la fracción IV que ordena la abstención de la tortura debe señalarse que no solamente debe abstenerse del tormento sino que además debe salvaguardar la integridad física de los sujetos y responder por ella.

En las demás fracciones se establecen otra serie de funciones, sin embargo, consideramos que en ninguna de ella se aborda la función de detección de posibles crímenes o infracciones, lo que es en realidad una función preventiva de la policía, por lo general la policía se entera de la comisión de delitos por terceras personas y cuando se están consumando siempre llega después, acaso no sería mejor que los detectaran antes de su comisión, no por casualidad sino por una verdadera función perfeccionista.

Artículo 23.- La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

En realidad la carrera policial es la única posibilidad de mejorar la función de la policía, ya que en nuestra sociedad no se requieren más policías sino mejor preparados.

Finalmente los artículos que enunciamos a continuación establecen el manejo de la información de los sujetos involucrados en conductas delictivas.

Sección Cuarta

De la información de apoyo a la procuración de justicia.

Artículo 41.- Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas.

Esta información servirá para lograr los propósitos que refiere el artículo 38 y para instruir la mejor detección y persecución de los delitos.

Dicha información se dará de baja de esta base de datos, por resoluciones de libertad por desvanecimiento de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias.

El otro ordenamiento que establece la función de la policía en la Capital de la República es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (promulgada en 1993), de cuyo texto interpretaremos, los artículos que a nuestro juicio consideramos significativos en esta investigación.

Artículo 2.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto :

- I.- Mantener el orden público ;*
- II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes ;*
- III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía ;*
- IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos y*
- V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.*

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la interpretación del artículo anterior se desprende que, la función de seguridad pública es exclusiva del Estado que obviamente, la realiza a través del aparato policial. Así la policía debe actuar en el marco impuesto por las garantías individuales y, principalmente por la legalidad.

Atento a lo anterior el objeto de la función policial debe ser; el mantenimiento del orden público De la interpretación —que por su imprecisión es ilimitado—; proteger la integridad física de las

personas —empero también debiera protegerse su libertad personal— así como sus bienes; la prevención de delitos e infracciones y colaborar en la investigación y persecución de los delitos.

Tales funciones se realizarán por la policía preventiva y la judicial.

Vistas así las funciones de éstos aparatos policiales se comprende que además del mantenimiento del orden público y la seguridad de los particulares realizarán actividades de prevención y represión del crimen.

Artículo 4°.- Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser ésta última la institución en que se integra el ministerio público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La Policía Judicial quedará sujeta por lo que corresponde a su ámbito de competencia, a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su Reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

En el primer párrafo es evidente que la función de seguridad pública está a cargo del Gobierno del Departamento del Distrito Federal, es decir la función de policía se realiza a través de la Secretaría de Seguridad Pública. De igual forma corresponde a la

La función de la policía en el Estado de Derecho

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realizar tareas de seguridad pública que, indudablemente, tal función se vincula a la persecución de los delitos (Artículo 2, Constitucional) teniendo a su mando a la policía <<judicial>>. (Luego de la reforma de 1996 se ha quitado el adjetivo para denominarse únicamente policía).

Artículo 5°.- La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

- I.- La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y*
- II.- La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.*

El común de las personas identificamos a la Policía Preventiva, particularmente por sus uniformes, insignias, emblemas e identificaciones y tenemos la idea de que a esta corporación corresponde el cuidado de nuestra integridad física ; libertad personal y nuestros bienes ; en razón de ello en caso de la afectación de alguno de estos bienes jurídicos acudimos a esta corporación, no así con la Policía Complementaria que seguramente tendrá asignadas tareas específicas no señaladas en esta Ley.

Artículo 6°.- La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria deberán enterarse en la Tesorería del Departamento.

Evidentemente que la Policía Complementaria no está al servicio de la sociedad en general sino que efectúa funciones al servicio de los particulares de manera remunerada, así esta policía servirá a quien pueda pagar sus servicios, particularmente de vigilancia de bienes patrimoniales.

Artículo 7°.- Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.

Como una facultad más del Poder Ejecutivo también los Cuerpos de Seguridad Pública —policía— están al mando del Presidente. Obviamente, concebida la función policial como una actividad de orden administrativo se deposita en este poder público, sin embargo, hemos insistido —como lo argumentaremos en el último capítulo— que la seguridad pública debe judicializarse, al menos quizá, parte de sus funciones y cobertura.

TITULO TERCERO

PRINCIPIOS DE ACTUACION DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA.

CAPITULO UNICO

Artículo 16.- El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariablemente en su actuación.

Artículo 17.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán.

- I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen,*
- II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad,*
- III.- Respetar y proteger los Derechos Humanos.*
- IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;*
- V.- No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo.*
- VI.- Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo*

abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar.

VII.- Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía.

VIII.- Prestar el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia.

IX.- Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo.

X.- Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas.

XI.- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia.

XII.- No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aún cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente.

XIII.- Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito.

XIV.- Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando con estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables;

XV.- Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido

de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad.

XVI.- Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización.

XVII.- Observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública, y

XVIII.- Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.

La actuación de los Cuerpos de Seguridad Pública deben ceñirse a la legalidad y, a partir de este principio básico del Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos, el servicio a la comunidad y a la disciplina. Tales son estos cuatro principios fundamentales que establece esta ley. Sin embargo la función policial está regida no solamente por aquéllos principios sino que se regula por otros más como son: el principio del trato no discriminatorio, el de respeto a la persona humana, de honradez, de inmediatez en el auxilio, de racionalidad en el uso de la fuerza, el de humanidad (sin uso excesivo de violencia), el de seguridad personal de los detenidos (o de prohibición de tortura), el de profesionalismo, entre los más importantes.

Este conjunto principista tiene como punto de partida y fundamento Constitucional el Artículo 21 de la Carta Magna (reformado el 31 de diciembre de 1994) en su penúltimo párrafo que establece los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en la función policial.

TITULO CUARTO
PROFESIONALIZACION DE LOS CUERPOS DE
SEGURIDAD PUBLICA.
DE LA FORMACION POLICIAL.

Artículo 18.- La profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública, tendrá por objeto, lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio, así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la carrera policial, ampliando así su capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad.

Para los efectos del párrafo anterior cada Cuerpo de Seguridad Pública contará con un Programa General de Formación Policial que tendrá como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico científico, físico, humanístico y cultural de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, en el marco del respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.

En diversos foros reiteradamente se ha dicho que no se requiere más policía sino una policía mejor. Sin duda la única vía cualitativa de desarrollo en la función policial es la profesionalización.

La carrera policial como cualquier otra carrera profesional debe generar en el sujeto una expectativa de vida, se deberá ser policía toda la vida como el abogado o el médico lo es, no temporalmente para luego cambiar de oficio sino siempre.

TITULO OCTAVO
DE LA PARTICIPACION VECINAL
Y CIUDADANA.

CAPITULO UNICO

Artículo 63.- En cada una de las Delegaciones del Departamento se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública, como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana.

En dichos comités, además de la representación que se determine para la Secretaría y la Procuraduría, deberán participar representantes populares, así como organizaciones vecinales o ciudadanas. El Delegado correspondiente presidirá y coordinará las actividades del Comité.

Artículo 64.- Corresponde a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública.

- I.- Ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública.
- II.- Emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del Subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo;
- III.- Informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada una de las Delegaciones;
- IV.- Estudiar y proponer a la Procuraduría y al Departamento, mecanismos de coordinación y desconcentración para la mejor cobertura y calidad en los servicios que tienen encomendados.
- V.- Verificar que el patrullaje se realice en los términos del subprograma mediante los mecanismos y códigos que al efecto acuerden con las autoridades a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad;
- VI.- Proponer anualmente al Consejo de Honor y Justicia correspondiente, el otorgamiento de la Condecoración al Mérito, al elemento que mejores servicios haya prestado a la comunidad, sin perjuicio de la facultad para determinar otros estímulos;

- VII.- Denunciar ante el Consejo de Honor y Justicia correspondiente aquellos casos que a su juicio constituyan faltas graves a los principios de actuación previstos en esta ley.**
- VIII.- Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formule la ciudadanía contra abusos y actuaciones de servidores públicos;**
- IX.- Proponer a la Procuraduría y a la Secretaría las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad, y**
- X.- Fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Departamento y la Procuraduría en los siguientes aspectos:**
- a) La difusión amplia del subprograma delegacional de seguridad pública con participación vecinal.**
 - b) La aportación de equipo complementario, el cual será destinado al servicio exclusivo de la demarcación correspondiente;**
 - c) El establecimiento de mecanismo de autoseguridad o la instalación de alarmas, y**

d) Participar tanto en la elaboración como en la difusión de programas de reclutamiento.

En este rubro la participación ciudadana es solamente simbólica; se reduce a la consulta, análisis opinión acerca de la función de seguridad pública. En algunos casos aquí previstos puede ser una instancia para la queja de faltas graves a los principios que rigen a la seguridad pública, que en todo sería su participación más relevante, por que, por lo demás a tal participación ciudadana se le concibe como una serie de acciones al servicio del Estado (proporcionar informes sobre zonas criminógenas —delaciones— participar en condecoraciones a elementos de la policía, proponer acciones para la prevención de los delitos e inclusive cooperar en la difusión de los programas de seguridad pública y aportación de equipo complementario) sin duda para preservar el orden público (esto de la aportación de equipo es algo muy parecido a poner a la iglesia en manos de Lutero).

Considerablemente esta participación ciudadana sólo es legitimante de las acciones que en esta materia realicen los Cuerpos de Seguridad Pública —muchas desbordantes de lo que establece la Ley—. En verdad la auténtica participación de los ciudadanos debe ser activa, el Estado debe involucrar a la ciudadanía en funciones de seguridad pública, quizá la mejor forma, como en este trabajo se propone sea fundando la vigilancia comunitaria depositada en la ciudadanía.

2.3. La actuación del aparato policial en el acontecer socio-histórico nacional.

2.3.1. Boaquejo histórico de la policía del Distrito Federal.

Este recuento lo constituye la identificación de las primeras disposiciones en materia policial emitidas en nuestra Nación, a este respecto citaremos algunos ordenamientos que estuvieron vigentes en la Capital de la República:

A principios de la vida independiente nacional los ordenamientos policiales fueron harto heteréneos pues regulaban actividades de muy diversa índole como servicios y obligaciones públicas y no sólo a la policía, y es precisamente en 1825 cuando por virtud del Bando de Policía se crea la corporación, constituyéndose el 28 de mayo de 1826 un cuerpo policial denominado "Celadores Públicos", en la ciudad de México.

Con el transcurso del tiempo y las necesidades de vigilancia se emitieron algunos reglamentos, entre otros; el Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos de fecha 7 de abril de 1838. Empero la problemática social y principalmente los acontecimientos políticos generaron una nueva reglamentación en materia de seguridad pública y, para afrontar esta situación se expidió el 11 de enero de 1847 el Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal. " El reglamento más conforme a la realidad y que dió una estructura sólida, fue el del 22 de agosto de 1848 para la

denominada "Guardia de Policía", que se compondría hasta de 1,000 hombres divididos en un batallón de cuatro a seis compañías de infantería y la caballería de un escuadrón de dos a cuatro compañías. Se incorporó al organismo un médico cirujano, un capellán y un maestro armero"¹².

Posteriormente, para otorgar un mejor servicio de seguridad pública el Presidente Juárez promulgó el Reglamento de la Policía de la ciudad de México y el Distrito Federal, el 15 de abril de 1872, cuyas facultades asignadas a la policía eran: prevenir los delitos, descubrir los que se hubieren cometido, aprehender a los criminales, cuidar el aseo e higiene pública y proteger a las personas y las propiedades. Tal reglamento atendiendo a la reforma global en materia punitiva de don Benito Juárez, se hizo congruente con las disposiciones de nuestro primer Código Penal Federal de 1871.

Hacia 1857, el 16 de enero, surgió la policía rural mexicana, que tenía jurisdicción en diferentes estados del centro del país y en un sector de la Ciudad de México. A partir de 1880 se advierte la intervención del Congreso de la Unión para reformar las disposiciones existentes en materia de policía y proceder a elaborar todos los bandos, reglamentos y ordenamientos municipales y de policía vigentes en el Distrito Federal.

Como consecuencia de los movimientos revolucionarios y la violencia que estos desencadenaron en 1912 se integró una guardia

¹² CARLOS J. SIERRA. Reglamento de Policía para el Distrito Federal. Colección Legislativa. Departamento del Distrito Federal. México 1984. pp.14

especial que se denominó Batallón de Seguridad, empero con la usurpación del poder político por Huerta se afectó el sistema de la policía y algunos cuerpos de seguridad se incorporaron a la Secretaría de Guerra.

Al establecerse el orden constitucional en 1917 se evidencia un nuevo proceso de transformación de la policía y es hasta 1939, con el Presidente Cárdenas, que se promulga el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

El 12 de noviembre de 1941 se expidió el Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal; que abrogó el de 1939, y que estuvo vigente hasta el 5 de julio de 1984, fecha en que entró en vigor un nuevo reglamento promulgado por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid, de quien recogemos la siguiente expresión pronunciada en su informe del 1° de septiembre de esa fecha: "Rescatemos a la policía del descrédito en que cayó, para que sea un instrumento y un ejemplo del Estado de Derecho"¹¹

Cierto es que hasta este punto la sola enunciación de fechas de expedición de los diferentes reglamentos de la policía, en el breve recuento que hemos formulado no nos dice prácticamente nada acerca de los modos de actuación de la policía, sin embargo explicar el funcionamiento del aparato policial en México es aún trabajo que está por hacerse.

¹¹ *Ibidem* pp.23.

2.3.2. Caracterización de la función policial desde la perspectiva de los derechos humanos.

En la investigación documental existen ciertos documentos que contienen fuentes directas de información, cuya verificación objetiva es evidente. En razón de esta condición objetivable, pueden ser vistos estos datos como información empírica: tal es el caso de los datos acerca de la violación de derechos humanos que hemos extraído de los informes de las Comisiones Nacional y del Distrito Federal de Derechos Humanos, con relación a la función policial.

Con el propósito ejemplificativo se han seleccionado algunos casos de nuestro interés, a manera de ejercicio o ensayo, para realizar una investigación acerca de las quejas que la ciudadanía presenta ante las Comisiones, manifestando el agravio que han sufrido en su integridad física, su libertad personal, sus bienes o sus derechos, por los cuerpos policiales. Concretamente se trata de evidenciar la función policial como una actividad excesivamente represiva y violatoria de derechos humanos.

Quizá porque sólo se trate de pocos casos y exclusivamente a nivel de queja, sin seguimiento del resultado final, se pudiera afirmar que nuestro estudio es precario, lo cual es cierto; sin embargo, investigaciones de este tipo con mayor amplitud han sido realizadas por expertos de las propias Comisiones (Por ejemplo: Derechos Humanos. Diez casos de su violación. Comisión de Derechos Humanos del D.F. Edit. Porrúa, México. 1995) en donde dejan

constancia de la función policial; cuyas características con demasiada frecuencia se destacan por ser prácticas represivas, tormentosas y violatorias de derechos humanos.

El objetivo de la información que a continuación presentamos reside, no en demostrar estadísticamente cuál es el índice de violencia en las prácticas policiales y la incidencia de ésta con la violación de derechos humanos —que sin duda es alta— sino en develar a nivel de casos la constante violencia policial como característica imprescindible de la función de la policía, que nos permite afirmar que encarna con ella. Las quejas seleccionadas se refieren siempre a violaciones de derechos humanos, principalmente por medio de la tortura física, que los cuerpos de policía han ocasionado a los particulares, quienes han acudido a manifestar estas violaciones ante las Comisiones de Derechos Humanos.

De esta manera este breve estudio nos permite ir caracterizando la función policial a partir de esta percepción que se tiene de la realidad en que opera la policía, por ahora no cabe duda que la imagen de la policía va de la mano de la tortura y la violencia; así, la población percibe al policía como aquel personaje perverso, violento, que siempre tiene la intención de irrespetar al sujeto, de infligirle tormento, de pertrechar sus derechos, de anularlo físicamente y de aniquilarlo moralmente porque se sabe indefenso e impotente. Obviamente esta imagen real del policía choca frontalmente con la idea ingenua, acaso romántica, del estereotipo policial recreado por las pantallas televisivas y películescas que presentan al defensor de los sujetos que claman de su protección. En realidad nuestra policía, la

La función de la policía en el Estado de Derecho

tormentosa policia de todos los días realiza una función excesivamente represiva y violenta. A continuación presentamos varias quejas de particulares que han resentido esta violencia.

No. de expediente: CDHDF /121/93/CUAUH/N004.00

Queja: Tortura infringida al señor Enrique Daniel Palma Guzmán

Quejoso: Arturo Palma Guzmán

Fecha de Queja: 10 de diciembre de 1993

Institución a que se dirige: Procuraduría General de Justicia del D.F.

Secretaría de Protección y Vialidad del D.F.

Lugar: Calle de Ventura G. Tena Colonia Asturias. Hora 18:00 D.F.

Fecha: 11 de Noviembre de 1993

Hechos:

Enrique Daniel Guzmán se encontraba con un amigo, en el lugar mencionado anteriormente, cuando llegó la patrulla número 3152 y trató de detenerlos, por el delito de robo, pero su amigo se escapó. Policías de esa patrulla y de otras que llegaron *lo golpearon*; aún cuando llegó a la Agencia de la Procuraduría de la Delegación Cuauhtémoc, *lo siguieron golpeando* los mismos policías. *Algunos de los golpes fueron propinados con macana.*

En el Reclusorio Preventivo Varonil Norte *un oficial lo quería quemar en diferentes partes del cuerpo con un cigarrillo, solo le quemó un pie.*

El agraviado presentó equimosis en las caras anterior y lateral del tórax, así como en el abdomen; edema y equimosis en la región lumbar izquierda; equimosis de glúteos; equimosis en regiones inguinales; quemadura circular de un centímetro de diámetro en el dorso del pie izquierdo.

Evidencias.

Fotografías de las lesiones descritas, tomadas por el personal de esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Testimonio rendido el 6 de enero de 1994 por José Luis Muñoz quien manifestó que el 11 de noviembre de 1993 se encontraba en la calle de Ventura G. Tena, Colonia Asturias, como a las 18:00 horas, arreglando su taxi, cuando observó que el señor Enrique Daniel Palma Guzmán y otra persona, — quienes estaban tomando una cerveza— manoteaban con una patrulla; que el señor Palma corrió tratando de huir y en la calle Oriente 65-A, lo detuvieron y lo metieron a golpes a una patrulla.

La razón ministerial en la que se hace saber a Yolanda Axtle Mendoza, detenida junto con el hermano quejoso, y Enrique Daniel Palma Guzmán, su derecho a nombrar abogado defensor o persona de su confianza y a telefonar a sus familiares.

Situación Jurídica

Al inculpado, Enrique Daniel Palma Guzmán se le consignó al Juzgado Trigésimo octavo Penal, donde se le sigue proceso por los delitos de lesiones contra agentes de la autoridad y robo.

Observaciones

El análisis y la reflexión sobre los elementos probatorios con que se cuenta indican que, más allá de los motivos por los que se les detuvo, *existió tortura* en su contra en los momentos posteriores a la detención, el tormento continuó en la Agencia del Ministerio Público a la que se remitió y cesó cuando se le hizo saber sus derechos y a telefonar.

Además, la detención se efectuó alrededor de las 18:00 horas del 11 de noviembre, el detenido fue entregado a los Agentes de la Policía Judicial a las 20:20 horas., fue puesto a disposición del Agente del Ministerio Público a las 22:30 horas.

El Estado de Derecho implica que la persecución de los delitos se realice sin omitir el cumplimiento de la obligación de velar por el respeto de las garantías individuales.

La función de la policía en el Estado de Derecho

El agraviado reconoció a tres de sus agresores sin dejar de señalar que una cantidad indeterminada de agentes le atormentó.

Recomendaciones

Al señor Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que investigue la responsabilidad en que pudieron haber incurrido el Agente del Ministerio Público adscrito al segundo turno en la cuarta Agencia Investigadora del Departamento IV de Averiguaciones Previas Sector Cuauhtémoc y a los agentes de la Policía Judicial que intervinieron en el proceso de Enrique Daniel Palma Guzmán.

Al Señor Secretario General de Protección y Validad del Departamento del Distrito Federal. Que se destituya de sus cargos, sin reubicarlos en ningún otro en la Secretaría General de Protección y Validad, a los agentes Rocío Rodríguez García, Amador Lucas Herrera y Luis Lobato Monroy, por haber torturado a Enrique Daniel Palma Guzmán en su detención y se les denuncie ante el Ministerio Público como presuntos responsables del delito de tortura.

Al Señor Procurador General de Justicia del Distrito Federal; que se ejercite acción Penal contra Rocío Rodríguez García, Amador Lucas Herrera y Luis Lobato Monroy por el delito de tortura.

Fuente: Gaceta marzo 1994

No. de expediente: CDHDF/122/93 IZTP/N0037.00

Queja: Caso de cohecho, detención y consignación arbitrarias contra el señor Felipe Moreno Velázquez

Quejoso: Maribel Karina Chávez Sánchez

Fecha de queja: 26 de noviembre de 1993

Institución a que se dirige: Procuraduría General de Justicia del D.F.

Hechos:

La función de la policía en el Estado de Derecho

Felipe Moreno Velázquez de 22 años de edad se encontraba el domingo 1 de agosto, en la casa de su suegra, se acostó desde temprano porque se encontraba un poco ebrio. Alrededor de la 1 de la madrugada oyó que el compañero de su hermana, José Guadalupe Vázquez Hernández abrió la puerta de la casa a quienes resultaron ser policías judiciales. *Estos entraron a la casa, lo sacaron de la cama con golpes en la cabeza y lo metieron a la patrulla junto con el señor Vázquez Hernández. Introdujeron también objetos que los policías sacaron de la casa y le decían que habían robado.* Los llevaron a la 20a. Agencia Investigadora de la colonia Vicente Guerrero. Los agentes judiciales pidieron \$ 2,000.00 (dos mil pesos) para dejarlos en libertad, y enviaron a José Guadalupe para que los consiguiera en un plazo de 2 horas. Al no regresar éste, iniciaron la averiguación previa. *No contó con defensor de oficio* y en la segunda declaración el Ministerio Público le dio un papel para que lo firmara —en el que declaraba que, en cuanto todo terminara, se iría a su pueblo natal fuera del Distrito Federal—, y él pensó que si lo firmaba, lo dejarían libre.

Evidencias

Los agentes judiciales señalaron que: "Al ir circulando en funciones propias de la Policía Judicial, fueron interceptados por Esther Mendieta Velázquez, la cual manifestó que había sufrido un robo a su domicilio. Lográndose la localización de Felipe Moreno Velázquez el cual fue detenido en las afueras de su domicilio y en esos momentos en posesión de una grabadora, se le preguntó por las demás cosas, manifestando que estas se encontraban en el interior de su domicilio, lográndose recuperar 6 grabadoras, un estéreo de dos baffles, dando aparte la grabadora que tenía en su poder su señora madre. Se encontraba con él el Joven José Guadalupe Vázquez Hernández el cual al saber que éramos de la Policía Judicial, se dio a la fuga."

Al ser entrevistado Felipe Moreno Velázquez, señala que la detención fue en la madrugada y que los judiciales lo sacaron de la cama.

Situación Jurídica

El 2 de agosto de 1993 se inició ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tercer Turno en la 20a. Agencia Investigadora del

La función de la policía en el Estado de Derecho

Departamento II, Delegación Regional Iztapalapa-Tláhuac la averiguación previa contra Felipe Moreno Velázquez por el delito de robo.

No se ha solicitado orden de aprehensión contra José Guadalupe Vázquez Hernández, de quien los agentes judiciales dicen que estaba con el detenido y que huyó cuando ellos se presentaron.

Observaciones

Contradicción entre el informe de los agentes judiciales y la declaración de la Señora Esther Mendieta Velázquez ante el Ministerio Público, ya que la denunciante señala que ella se presentó en el Ministerio Público para realizar su denuncia; y los agentes mencionaron que fue en la calle cuando ella les dijo.

Los agentes de la Policía Judicial que participaron en la detención al no contar con orden de cateo ni de aprehensión, ni haber flagrancia *privaron ilegalmente de su libertad* a Felipe Moreno Velázquez incurrieron con ello en la conducta prevista en el artículo 364, fracción II del Código Penal para el Distrito Federal; donde señala que se aplicará pena al que viole en perjuicio de otro los derechos y garantías establecidas por la Constitución General de la República.

Recomendaciones

Que se destituya de sus cargos a los agentes de la policía judicial que intervinieron en la detención de Felipe Moreno Velázquez y se ejercite acción penal por los delitos de violación de derechos y garantías, y cohecho.

Que el Ministerio Público desista de la acción penal ejercitada indebidamente contra Felipe Moreno Velázquez por el delito de robo.

Fuente Gaceta Mayo de 1994

La función de la policía en el Estado de Derecho

No. de expediente CDHDF /121/93/VC/N0250.000

Queja: Caso de detención arbitraria y otras irregularidades que afectaron a José Sánchez Gallardo.

Quejoso: José Sánchez Gallardo

Fecha de queja: 1 de diciembre de 1993

Institución a que se dirige la queja: Procuraduría General de Distrito Federal.

Hechos:

El sábado 28 de agosto de 1993 José Sánchez Gallardo acudió junto con otras personas, a una cita que tenía con el Delegado en Venustiano Carranza. Cuando llegó a la delegación un grupo de policías *lo detuvo a él y a la señora María de los Angeles Alcántara con lujo de violencia*, y lo condujeron a la 17a. Agencia Investigadora. Ahí le informaron que había una denuncia por el robo de herramientas, y que aún cuando no estaba detenido lo habían remitido a dicha Agencia para aclarar la denuncia.

En las oficinas de la Policía Judicial *le colocaron un paquete que contenía marihuana, acusándolo después de su posesión.*

Cuando lo condujeron a la Agencia del Ministerio Público de Topacio *estuvo en los sótanos y lo tuvieron incomunicado.*

No pudo leer su declaración ministerial porque *le quitaron sus lentes*; una mujer le leyó un documento que coincidía en todo lo que él había declarado, por lo que lo firmó. *Cuando en el Juzgado tuvo acceso a su declaración, se dio cuenta que ésta había sido cambiada.*

No estuvo asistido por abogado defensor alguno en el momento de rendir su declaración ministerial.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Evidencias

No estuvo asistido por abogado defensor alguno en el momento de rendir su declaración ministerial

El quejoso fue entrevistado, manifestó sus generales y negó la acusación de que era objeto, señalando que el paquete no era de su propiedad y que es el representante de un grupo de comerciantes del mercado de La Merced.

El domicilio que proporcionó no es el de él, sino de unos familiares, por lo que no existe domicilio fijo donde pueda ser localizado.

El certificado médico de 29 de agosto de 1993, certifica que el Señor José Sánchez Gallardo presentaba: escoriación lineal de aproximadamente dos centímetros de longitud en tercio proximal del brazo izquierdo cara posterior, equimosis en ambos brazos en su cara interna de color violáceo tercio proximal, escoriación epidérmica.

Retrato hablado del Señor José Sánchez Gallardo, como presunto responsable del delito de robo.

Situación Jurídica

El 3 de mayo de 1994, el Juez 59. Penal dictó sentencia decretando la absoluta libertad del Señor Sánchez Gallardo, por no haberse comprobado el tipo penal de robo por el que fue procesado.

Observaciones

En su queja, el Señor Sánchez Gallardo señaló hechos constitutivos de detención arbitraria, incomunicación, abuso de autoridad y vicios en el procedimiento.

Recomendaciones

Que se inicie investigación exhaustiva para determinar la responsabilidad administrativa y penal en que pudieron haber incurrido los agentes del Ministerio Público de la 17a. Agencia Investigadora.

Que se inicie investigación exhaustiva para determinar la responsabilidad administrativa y penal en que pudieron haber incurrido los agentes de la policía judicial.

Fuente Gaceta Noviembre de 1994.

No. de expediente CDHDF /122/94/CUAUI/D0053.002

Queja: Caso de abuso contra las personas que ejercen la prostitución en lugares públicos y sus clientes

Quejoso: Miembros de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal pertenecientes al Partido Acción Nacional

Fecha de queja 28 de enero de 1994

Institución a que se dirige: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Delegación Cuauhtémoc y Venustiano Carranza del Distrito Federal, Distrito General de Asistencia Jurídica del Departamento del Distrito Federal

Quejas:

La formulada el 28 de enero de 1994 por integrantes de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pertenecientes al Partido Acción Nacional, sobre los abusos de que son objeto las sexoservidoras y sus clientes por parte de servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

Fecha de queja 10 de marzo de 1994

Quejoso Miguel Agustín Serratos Armenta

"El 24 de febrero de 1994, aproximadamente a las 20:00 horas fue detenido Miguel Agustín Serratos Armenta por policías preventivos José Gerardo

La función de la policía en el Estado de Derecho

Jaramillo Espinoza y Daniel Jaramillo Espinoza, quienes tripulaban la patrulla No. 3138 de la Secretaría General de Protección y Vialidad. Los policías lo acusaron de fomentar la prostitución y le pidieron su licencia y su tarjeta de circulación. Lo condujeron hacia la 4a. delegación ubicada en la Calle Chimalpopoca 100. Antes de llegar *le exigieron la cantidad de \$ 2,000.00* (Dos mil pesos) para no remitirlo al Ministerio Público, indicándole que disponía de 30 minutos para conseguir esa cantidad. *Lo amenazaron con acusarlo también de robo de automóvil.* Los policías se quedaron con sus documentos.

Fecha de queja 15 de abril de 1994

Quejoso Fernando Hernández Jiménez, Alma Delia, homosexual

Ese mismo día fue víctima a las 2:30 horas, en la calle de Sinaloa, de parte de dos funcionarios de la Delegación Cuauhtémoc encargados del control de la prostitución, uno de los cuales le produjo una herida profunda de varios centímetros en la ceja derecha

Fecha de queja 15 de abril de 1994

Quejoso Antonio Ramírez Fuentes "Orquídes" homosexual, sexoservidor

Antonio Ramírez Fuentes presentó queja sobre la extorsión de que fue víctima el 12 de abril de 1994 por un funcionario de la Delegación Cuauhtémoc encargado del control de la prostitución. Esta persona *le solicitó \$ 150.00 porque le había visto trabajar el sábado 9 de abril fuera del área tolerada*, pero lo cierto es que él no había trabajado ese día.

Comparecencias

Ana María Casimiro Sánchez y Angélica Flores López (el 8 de febrero de 1994), sexoservidoras y representantes de la Organización Humanos del Mundo Unidos A.C., declararon:

La función de la policía en el Estado de Derecho

Los patrulleros de la Secretaría de Protección y Vialidad pertenecientes al Sector Centro Histórico y la Delegación Venustiano Carranza, extorsionaron a los clientes con la amenaza de remitirlos a la delegación por fomentar la prostitución o de cargarlos con paquetes de marihuana. Los clientes que se resisten a la extorsión son golpeados y amenazados.

Algunos patrulleros obligan a las sexoservidoras a satisfacer sus necesidades sexuales bajo la amenaza de detenerlas si no lo hacen.

Las sexoservidoras han sido objeto de agresiones físicas y sexuales por parte de policías judiciales y extorsiones por parte de policías preventivos.

Observaciones

Los patrulleros de la Secretaría General de Protección y Vialidad pertenecientes al Sector Centro Histórico y a la delegación Venustiano Carranza extorsionan fundamentalmente a los clientes de las prostitutas de la zona de la Merced, con la amenaza de remitirlos a la delegación por fomentar la prostitución, informar a sus familiares donde fueron encontrados o cargarlos con paquetes de marihuana. Los clientes que se resisten a la extorsión son golpeados y amenazados.

Los homosexuales que se dedican a la prostitución en las calles de Durango, Monterrey, Insurgentes Sur y Viaducto, de la Colonia Roma Sur, y sus clientes han sido también sujetos de extorsiones. Algunos policías obligan a las prostitutas a satisfacerles sus necesidades sexuales bajo amenaza de detenerlos.

Los agentes de la Policía Judicial deben concretarse a intervenir, siempre bajo la dirección y por instrucciones del Ministerio Público, en investigaciones de hechos presuntamente constituidos de delito.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Recomendaciones

Al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Que se inicien averiguaciones previas para determinar la probable responsabilidad penal del personal de la Unidad Departamental de Campañas Especiales de la Delegación Cuauhtémoc en actos de abuso contra personas que ejercen la prostitución y sus clientes. En especial la de servidores públicos.

Que se tomen las medidas inmediatas, adecuadas y suficientes para que se impida que los policías judiciales participen en acciones relacionadas con el ejercicio de la prostitución, excepto cuando el Ministerio Público de instrucciones de la investigación de un posible delito.

Al Secretario General de Protección y Vialidad. Que se cumplan con las instrucciones de que sea exclusivamente personal femenino de esa Secretaría el que realice el Servicio público de protección en la zona de La Merced donde se ejerce la prostitución.

Que el Contralor Interno de esa Secretaría agote y determine pronta y debidamente los procedimientos de responsabilidad iniciados con motivo de las agresiones cometidas contra los quejosos.

Que se tomen las medidas inmediatas para que los policías preventivos cumplan estrictamente el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en lo relativo a detención y presentación de presuntos autores de ejercicio de, o invitación a la prostitución.

Fuente Gaceta julio de 1994

No. de expediente CDHDF /122/94/CUAUH/D1967/00

Queja: Caso de abusos contra habitantes de la llamada Casa de Todos

Quejoso: René Loyo Cárdenas, José Perfecto Salgado Alcántara, Héctor Nezahualcóyotl Luna Ruiz.

Fecha de queja: 4 de octubre de 1994

Institución a quien se dirige la queja: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretaría de Protección y Vialidad del Distrito Federal.

Hechos:

Fecha: 27 de septiembre de 1994 y 3 de octubre de 1994.

Lugar: Calle José María Marroquí e Independencia, Colonia Centro Alameda "Casa de Todos"

El 27 de septiembre de 1994, aproximadamente a las 18:00 horas en el inmueble conocido públicamente como La Casa de Todos, se realizó un operativo policiaco denominado "Cóndor" consistente en el despliegue de agentes de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de Policías preventivos del grupo especial "Zorros" de la Secretaría General de Protección y Vialidad, con el pretexto de detener a dos jóvenes que supuestamente habían robado dos cajas de refresco. Los elementos policiacos *ametrallaron la fachada del inmueble y se introdujeron a éste con lujo de violencia.* En la planta baja destruyeron instrumentos de trabajo y un pequeño altar, y *detuvieron a Alejandra Méndez Martínez, a quien intentaron violar y arrastraron por las escaleras* hasta introducirla en una patrulla. Fueron también golpeados y detenidos los mayores de edad Irma Herrera Torres, Miguel Millán Cruz y Francisco Pérez Torres; de igual manera los menores Fabián Martínez, Esteban Mejía, Marisol Valdez Felipe (embarazada), José Luis Delgado Villegas, Joel Romero Cerón, Antonio Tapia Velázquez, Jorge Antonio Ramírez Cortez y Alejandro Bernal Gil. Se remitió a los detenidos a la Cuarta Agencia Investigadora del Ministerio Público, donde fueron liberados, con lo que se evidenció que *el verdadero objetivo de la operación era amedrentar y hostigar a los habitantes de la Casa de Todos,* para que abandonaran el semiderruido edificio.

El 3 de octubre de 1994 después de las 22:00 horas se presentaron nuevamente en el inmueble elementos de la Secretaría General de Protección y Vialidad con el propósito de investigar aquel robo de refrescos. *Hostigaron y amenazaron a los habitantes de la Casa de Todos.*

El 7 de octubre de 1994 habitantes de la Casa de Todos manifestaron que ese día habían llegado al inmueble varios policías preventivos con perros quienes *los amenazaron y dispararon contra el inmueble.*

La función de la policía es el Estado de Derecho

Evidencias

Irma Herrera Torres presentó las siguientes lesiones: "hematoma de tres centímetros de diámetro en la región parietal izquierda y, escoriación en la parte interna de la mano izquierda".

Francisco Pérez Torres "herida de dos centímetros con costra en la región frontal derecha; otra de dos centímetros con costra del lado derecho, escoriaciones recientes con costra hemática en el hombro y la clavícula derecha, lesiones de más de 72 horas de evolución; herida de dos centímetros de longitud en la articulación de la muñeca, cara anterior".

La declaración del menor Alejandro Bernal Gil, quien dijo que iba acompañado de su amigo y compañero de trabajo Ignacio Barrios Quintero y que fueron detenidos por la Policía Preventiva y por la Policía Judicial, y que ignoraban el motivo de la detención; lo trasladaron a una comandancia, donde negó que él o su amigo hayan cometido algún tipo de ilícito.

Fabián Martínez Contreras declaró que fue detenido cuando dormía, por varios agentes de la Policía Judicial y Policías Preventivos, quienes lo golpearon y lo llevaron a una patrulla donde había tres de sus compañeros.

Antonio Tapia Velázquez declaró que cuando dormía escuchó unos balazos, en el edificio entraron policías preventivos y judiciales, quienes dispararon armas de fuego, lo sacaron por la fuerza, lo subieron a una patrulla y lo presentaron en la Agencia del Ministerio Público. Coincidió con esta declaración Joel Romero Cerón, pero de igual modo manifestó que fue golpeado y lo trasladaron a las oficinas de la Policía Judicial.

Las declaraciones de Marisol Valdéz Felipe, Jorge Antonio Ramírez Cortez, José Luis Delgado Villegas y Esteban Franco Mejía coinciden en que estaban durmiendo cuando escucharon balazos, el último de los mencionado se escondió Jorge Antonio Ramírez Cortez aventó piedras desde la azotea a los Policías, pero que todos ellos fueron detenidos por policías judiciales y preventivos.

Situación Jurídica

Hubo 13 detenidos por los sucesos del 27 de septiembre de 1994 que fueron remitidos a la Cuarta Agencia Investigadora del Ministerio Público. Los menores fueron puestos a disposición de la Agencia Especial para Asuntos Relacionados con los Menores e Incapaces, y dejados en libertad. Los mayores de edad quedaron a disposición del siguiente fueron puestos en libertad con las reservas de ley.

El 24 de diciembre de 1994, integrantes de la Red de Apoyo a Casa de Todos y autoridades del Departamento del Distrito Federal, suscribieron un convenio por el que se entregó en administración a la Asociación Hogar Integral de Juventud, el inmueble ubicado en Puente de Santo Tomas 19, colonia Merced, en esta ciudad, para ser habitado por las personas que antes ocupaban el inmueble conocido como la Casa de Todos.

Observaciones

No se formuló en la averiguación previa imputación alguna contra los detenidos por el robo de cajas de refrescos.

Aunque haya estado justificado el operativo policiaco del 27 de septiembre de 1994, por la agresión de que fueron objeto los tripulantes de la patrulla de la Policía Judicial del Distrito Federal, fue un exceso disparar armas de fuego y se cometieron abusos, por lo menos, contra dos de los detenidos: Irma Herrera Torres y Alejandra Méndez Martínez, víctima de abuso sexual por un policía preventivo que la obligó a bajarse los pantalones y le tocó los pechos, la vagina y otras partes del cuerpo.

Es claro para la Comisión Nacional de Derechos Humanos que no todos los elementos policiacos que participaron en el operativo del 27 de septiembre de 1994 cometieron excesos o abusos. No se pide que todos sean sancionados, sino que se investigue su actuación.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Recomendaciones

Al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Que se inicie procedimiento administrativo a fin de determinar la responsabilidad en que haya incurrido el agente del Ministerio Público adscrito a la Cuarta Agencia Investigadora, por las violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en que incurrió en sus actuaciones y, en su caso, se le impongan las sanciones respectivas. Que se inicie procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad en que hayan incurrido los agentes de la Policía Judicial; el subdelegado en Cuauhtémoc y los agentes del Grupo Especial de Reacción e Intervención, del "Grupo Cóndor" y de diversas comandancias y sectores.

Al Secretario de Seguridad Pública del Departamento de Distrito Federal. Que instruya al Contralor Interno de esa Secretaría para que se concluya el procedimiento administrativo a fin de que se determine la responsabilidad en que hayan incurrido los elementos de la policía preventiva que participaron en los operativos del 27 de septiembre y del 7 de octubre de 1994 por los excesos y la violencia injustificada que algunos de ellos cometieron contra los habitantes de la Casa de Todos y, por el abuso sexual contra Alejandra Martínez, para que, en su caso, se impongan las sanciones que correspondan.

Fuente: Gaceta Mayo de 1995.

No. de expediente: CNDH /121/90/GRO/1086

Queja: Violación de Derechos Humanos Sr. Arturo Peñaloza Rodríguez

Quejoso: María de Fátima Orta Zepeda.

Fecha de Queja: 24 de octubre de 1990

Institución a que se dirige: Procuraduría General de la República

Hechos: Lugar Petatán, Guerrero.

El 23 de septiembre de 1990 como a las 5 de la tarde el Doctor Arturo Peñaloza Rodríguez se encontraba atendiendo a un paciente cuando irrumpieron en su consultorio un grupo de personas que se hacían llamar agentes de la Policía Judicial Federal quienes, *con lujo de violencia y pistola en mano, sin orden de aprehensión y mucho menos de cateo, lo privaron de su libertad, lo*

La función de la policía en el Estado de Derecho

golpearon en su centro de trabajo; le causaron destrozos en el mismo, y agredieron soezmente a su paciente y a sus acompañantes. Lo trasladaron a la Comandancia en Zihuatanejo, Guerrero, en donde la tortura fue más cruel; *le vendaron los ojos, le ataron las manos por la espalda, le golpearon en la cabeza, en los riñones, en el abdomen, testículos y le aplicaron agua de jabón con picante por la nariz, amenazándolo con violarlo sexualmente y privarlo de la vida así como a su familia.*

Todo lo anterior fue *con la finalidad de que el Dr. Arturo Peñaloza Rodríguez confesara las actividades de un médico militar retirado que efectivamente era su amigo y que algunos meses atrás había pasado a visitarlo, y al que el Dr. le prestó el teléfono para que llamara a su familia que radicaba en Tampico, Tamaulipas.*

Los *judiciales siguieron torturándolo, no le permitieron defenderse*; evitaron que llegara un amparo que su familia le había promovido a primera hora del día siguiente; no permitieron que ningún familiar lo viera y apresuradamente lo trasladaron a la ciudad de Tampico, Tamaulipas, en avión, y esposado y exhibiéndolo como si fuera un "trofeo". En esta ciudad continuaron los golpes y las amenazas, por lo que al no soportar el castigo, firmó una declaración fabricada por ellos, donde se declaraba cómplice del médico militar en delitos relacionados con el narcotráfico, y fué en ese momento cuando se enteró que el médico militar se dedicaba a esa clase de actividades y que aún no había sido detenido, pero que sí lo estaban dos personas más como presuntos cómplices, así como la esposa del mismo, a quien le encontraron el número telefónico del Doctor, y que de esa manera lo relacionaron con ilícitos contra la salud.

Evidencias

1.- El escrito inicial de queja de fecha 24 de octubre de 1990, presentado por la C. María Fátima Orta Zepeda a la Comisión Nacional

2.- Orden de aprehensión girada por el C. Juez octavo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, el 26 de sept. de 1990, en contra de Arturo Peñaloza Rodríguez y Alvaro Pérez Ramírez.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Situación jurídica.

El 24 de septiembre de 1990 el agente del Ministerio Público Federal, Lic. Juan Enrique Castañeda Ruiz solicitó se girará orden de aprehensión en contra de Arturo Peñaloza Rodríguez.

El 28 de septiembre de 1990 Arturo Peñaloza Rodríguez rindió su declaración preparatoria, siendo resuelta su situación jurídica el 29 de sept. de 1990, recayendo en su contra auto de formal prisión, como presunto responsable del delito de salud en su modalidad de transportación, tráfico, venta y actos tendientes a la exportación de marihuana, interponiendo el quejoso amparo contra dicho auto, el que fuera resuelto el 29 de julio de 1991, negándosele la protección de la justicia Federal.

Observaciones.

La detención del Dr. Arturo Peñaloza Rodríguez se efectuó sin haberse dado alguno de los supuestos previstos en el art. 16 de la Constitución Política de Edos. Unidos Mexicanos y contemplados también en los arts. 193 y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Recomendaciones.

Que se inicie averiguación previa en contra de la Policía Judicial Federal por la probable comisión de ilícitos en agravio de Arturo Peñaloza Rodríguez.

De reunirse los elementos suficientes en términos del art. 16 Constitucional, se ejercite la acción penal correspondiente y, en su caso, se de cumplimiento a la orden u órdenes que el Organó Jurisdiccional llegare a dictar.

Fuente Gaceta, Ciudad de México, enero de 1993 93/30, pag. 78.

No. de expediente: CNDH /121/91/TAB/411

Queja:

Quejosos: Consuelo López Suárez y Edelmira Palomeque Gómez

La función de la policía en el Estado de Derecho

Fecha de Queja: 11 de febrero de 1991

Institución a quien se dirige: Procuraduría General de la República,
Gobernador del Estado de Tabasco.

Hechos:

El día 23 de febrero de 1990, aproximadamente a las 19:30 hrs. el señor Luis López Palomeque, que se encontraba en un puesto de tacos que se ubica en la calle Ernesto Malda, en la Colonia Rovirosa, de Villahermosa, Tabasco, cuando llegó un grupo de agentes de la Policía Judicial Federal, a bordo de una camioneta con identificación de la Procuraduría General de la República, *gritando "méanse a su casa porque no respondemos de lo que pase"*, por lo que Luis López Palomeque al ver lo que pasaba, echó a correr.

Los agentes persiguieron a algunas personas, entre ellas a Luis López Palomeque, quien buscó refugio en la casa del señor Enrique Jiménez Custodio, lugar al que *se introdujeron los agentes de la Policía Judicial Federal y sin razón le dispararon privándole de la vida.*

Los testigos de los hechos externaron que el señor Luis López Palomeque no hizo ningún intento de repeler la agresión de los agentes de la Policía Judicial Federal, por el contrario, aunque no sabía la causa exacta del proceder de dichos elementos, *levantó los brazos para entregarse, pero a pesar de ello le dispararon causándole la muerte.*

Evidencias

El día 18 de abril de 1990 comparecieron ante el C. Agente del Ministerio Público Auxiliar del C. Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, Licenciado Noelvas Bautista Ovando, los agentes de la Policía Judicial Federal Jaime Morales Caro, Jesús Calderón Sandoval y Eduardo Ríos Noriega; quienes manifestaron que el día 23 de febrero de 1990 acudieron a la calle Ernesto Malda de Villahermosa, Tabasco, en atención a una llamada anónima por medio de la cual se informó que en ese lugar estaban fumando marihuana, al identificarse como agentes de la Policía Judicial Federal, el grupo de personas que estaban allí se dispersaron, pero una de ellas disparó, por lo que tuvieron que

La función de la policía en el Estado de Derecho

repeler la agresión, logrando el agente Eduardo Ríos Noriega detener a un miembro de dicho grupo.

Situación Jurídica

El 12 de octubre de 1991 la Representación Social Federal consignó al Juez Segundo de Distrito de Villahermosa, Tabasco la averiguación previa y ejerció acción penal en contra de los agentes que participaron en el acto, por estimarlos presuntos responsables en la comisión de los delitos de abuso de autoridad judicial, obsequiara la orden de aprehensión en contra de dichas personas.

Observaciones

A pesar que el Agente del Ministerio Público Federal ejerció acción penal en contra de los agentes que participaron en el hecho y que desde el 29 de noviembre de 1991 el Juez Segundo de Distrito en Villahermosa, Tabasco, otorgó la orden de aprehensión solicitada por la Representación Social Federal en el pliego de consignación, han transcurrido desde entonces más de doce meses, sin que hasta la fecha se haya dado cumplimiento a dicha orden de aprehensión.

Recomendaciones

Que el Procurador General de la República gire instrucciones al Director General de la Policía Judicial Federal, a fin de que proceda a ejecutar orden de aprehensión dictada por el Juez Segundo de Distrito en Villahermosa, Tabasco, en contra de los señores Eduardo Díaz Noriega, Jaime Morales Caro y Jesús Calderón Sandoval, y los ponga a disposición de la autoridad competente.

Fuente: Gaceta, enero 1993, 93/90.

No. de expediente: CNDH/122/91/SLP/43

Queja: Violación de Derechos Humanos del Señor Juan Carlos Rodríguez Flores.

Fecha: 14 de febrero de 1991

La función de la policía en el Estado de Derecho

Quejoso: Katherine Marcias, Vicepresidenta de la Sección Francesa de Amnistía Internacional.

Institución a que se dirige
Gobernador Constitucional del Estado de Sn. Luis Potosí

Hechos:

El día 4 de enero de 1991 fue detenido el señor Juan Carlos Rodríguez Flores por el Cuarto Grupo de Robos de la Policía Judicial del Estado de Sn. Luis Potosí, *maltratado, golpeado e incomunicado hasta el 8 de enero del mismo año*, fecha en que se le dictó auto de formal prisión, otorgándosele el derecho a la libertad bajo fianza.

La causa de la detención fue la actividad política del señor Juan Carlos Rodríguez Flores, era disidente político y estudiante de la Facultad de Comercio de la Universidad de San Luis Potosí, miembro de la Organización Estudiantil Independiente y de la Comisión Organizadora de la Universidad Campesina.

El 8 de enero de 1991, al ingresar al reclusorio, se practicó un examen médico a Juan Carlos Rodríguez Flores, el inculcado presentó contusión discreta, congestión y discreto aumento de volumen a nivel de región molar derecha, congestión óculo-conjuntival discreta en cuadrante izquierdo del ojo del mismo lado, contusiones en regiones dorso lumbares e hipocondrio izquierdo, así como en quinto metatarsiano.

Evidencias

Declaración preparatoria de Juan Carlos Rodríguez Flores de fecha 7 de enero de 1991, dentro del proceso penal, manifestó que no ratificaba su declaración rendida ante la policía judicial del Estado.

Certificación de lesiones de fecha 8 de enero de 1991, efectuada por el C. Secretario del Juzgado Quinto del Ramo Penal de la ciudad de San Luis Potosí, S.L.P., respecto al indicado Juan Carlos Rodríguez Flores.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Auto de formal prisión de fecha 24 de abril de 1991 por los delitos de lesiones, en los casos y asociación delictuosa en su modalidad de pandillerismo.

Situación Jurídica

El 10 de febrero de 1991, el señor Juan Carlos Rodríguez Flores promovió el juicio de Amparo en contra del auto de formal prisión ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado, el 6 de marzo del mismo año se ordenó al Juez la reposición de dicho auto para que especificara con precisión los elementos que constituirían el delito de asociación delictuosa.

Observaciones

El señor Juan Carlos Rodríguez Flores al ser *privado de su libertad sin mediar orden de aprehensión* se advierten situaciones que provocaron violaciones a los Derechos Humanos.

Juan Carlos Rodríguez Flores no fue sorprendido por los elementos de la Policía Judicial en los momentos en que supuestamente estuviere cometiendo algún delito. *Los agentes aprehensores no llevaban ninguna orden de localización ni presentación.*

Se acredita que el *quejoso fue lesionado por los elementos de la Policía Judicial* Estatal que lo detuvieron y pusieron a disposición del Representante Social del Fuero Común.

Los agentes *aprehensores excediéndose de la autoridad de que estaban investidos* en el momento de realizar sus funciones, *ejercieron violencia y abuso de autoridad.*

Recomendaciones.

Que instruya al C. Procurador General de Justicia del Estado a fin de que se inicie el procedimiento contra servidores públicos: Salvador Gutiérrez Barragán, jefe del cuarto Grupo de Robos de la Policía Judicial Estatal y demás agentes aprehensores debido a la privación ilegal de la libertad del inculpado.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Dar vista del resultado de las investigaciones al Agente del Ministerio Público para que, de reunirse elementos suficientes, se ejercite acción penal en contra de servidores públicos por los delitos de abuso de autoridad.

Fuente: Gaceta, enero 1993:93/30

No. de expediente: CNDH 122/91/OAX/1052

Queja: Detención arbitraria, abuso de autoridad y torturas

Quejoso: Toribio Lozano Quintana, José Luis Colo Arenas, Agustín Ribbón Molina, Andrés Ribbón Molina y Raúl Pérez Santiago.

Fecha de la queja: 26 de abril de 1991

Institución a que se dirige: Procuraduría General de la República

Hechos:

Los hechos tuvieron lugar los días del 7 al 14 de septiembre de 1990, tanto en la ciudad de Tuxtepec, Oaxaca, como en Salina Cruz, en el mismo Estado.

Los quejosos Toribio Lozano Quintana, José Luis Colo Arenas, Agustín Ribbón Molina, Andrés Ribbón Molina y Raúl Pérez Santiago expresaron que fueron detenidos en distintos vehículos, días lugares y horarios, por diferentes cuerpos policíacos, *sin que mediara orden de aprehensión y con lujo de violencia*, para después ser conducidos a unos cuartos donde *fueron interrogados y torturados*, que después de 30 horas de presiones físicas y morales *fueron obligados a firmar declaraciones preelaboradas*, siendo puestos a disposición de las autoridades municipales de Tuxtepec, Oaxaca. Posteriormente el día 10 de septiembre de 1990, fueron trasladados a las instalaciones de la Policía Judicial Federal donde *siguieron las investigaciones y las torturas por más de 150 horas* hasta obligarlos a aceptar los hechos que les imputaban, siendo puestos a disposición del Juzgado Quinto de Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, el día 14 de septiembre de 1990.

La detención de las mencionadas personas ocurrió durante un recorrido de vigilancia de la patrulla CRP-3447, tripulada por el primer oficial de

La función de la policía en el Estado de Derecho

la Policía Federal de Caminos y Puertos, sobre el ramal Agua Fría, perteneciente al sector 9 de la carretera 175, antigua carretera a Loma Bonita, Oaxaca, debido a un informe proporcionado por un particular, en el sentido de que a la altura del kilómetro 011+500 del citado ramal, se encontraban dos vehículos estacionados junto a una tienda de abarrotes, con varias personas dentro, las cuales se encontraban fumando marihuana, por lo cual el oficial solicitó por radio a la central de la Policía Federal de Caminos y Puertos en Ciudad Alemán, Veracruz el apoyo de las unidades en turno.

Evidencias.

Los certificados médicos practicados a los detenidos el día 10 de septiembre de 1990 a petición del representante Social Federal, desprendiéndose que estos, supuestamente, no presentaron lesiones internas y externas recientes.

El reconocimiento médico practicado a Toribio Lozano Quintana el día 12 de septiembre de 1990 a petición del Representante Social Federal, del cual se desprende:

"Al interrogatorio directo refiere ser adicto a toxicomanías, marihuana, consumo de un cigarrillo diario. No presenta datos de lesiones internas y externas".

La declaración preparatoria de los inculcados, misma que rindieron el día 15 de septiembre de 1990, Toribio Lozano Quintana declaró que lo obligaron a firmar una declaración falsa, así como también lo torturaron con la finalidad de que estampara su firma. Indicó que cuando fue detenido fue torturado con toques eléctricos en los testículos, así como la aplicación de tehuacán por la nariz.

José Luis Colo Arenas declaró que su firma fue estampada a base de torturas y amenazas; mencionó que los elementos de la Policía Federal de Caminos y Puertos le solicitaban la cantidad de quince millones de pesos para soltarlo, y que por otra parte, si no aparecen las huellas de lesiones que le

La función de la policía en el Estado de Derecho

proporcionaron sus captores, se debe a que estos *utilizaron almohadas, bolsas de plástico y la aplicación de tehuacán por la nariz.*

Andrés Ribbón Molina negó las imputaciones hechas por sus aprehensores, agregando que los agentes de la Policía Judicial *Federal lo estuvieron torturando para que aceptara que el señor Toribio Lozano Quintana era el jefe de la banda*, dándose fe judicial de un ligero hematoma en la parte clavicular izquierdo interno.

A Agustín Ribbón Molina el Secretario de Acuerdos del Juzgado certificó que el inculcado no presenta signos de haber sido maltratado por sus captores.

Raúl Pérez Santiago fue amenazado para firmar una declaración falsa.

Situación Jurídica.

En sentencia definitiva de fecha 29 de octubre de 1991, se condenó a siete años de prisión a Toribio Lozano Quintana, por el delito contra la salud en su modalidad de posesión de marihuana; a un año dos meses y veintidós días de prisión a Andrés y Agustín Ribbón Molina por el delito de portación de arma de fuego sin licencia y absolutoria en favor de José Luis Colo Arenas y Raúl Pérez Santiago, siendo confirmada mediante sentencia de 21 enero de 1992.

Observaciones

La detención de los quejosos se llevó a cabo en contraversión a lo dispuesto por el art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los agentes *aprehensores carecían de orden de aprehensión dictada por autoridad competente.*

Recomendaciones.

Girar instrucciones para que conforme a la ley, se inicie la investigación correspondiente para determinar la responsabilidad en que incurrieron los agentes de la Policía Judicial por la detención ilegal de los

La función de la policía es el Estado de Derecho

quejosos e investigar si elementos de la Policía Federal de Caminos y Puertos participaron en la comisión de las lesiones causadas.

Fuente. Gaceta, marzo, 1993.

No. de expediente: CNDH /121/92/pue/1686

Queja: Detención arbitraria por elementos de la Policía Judicial del Estado de Puebla.

Quejoso: Alvaro Apolinar Aguilar Rojas

Fecha de queja: 21 de febrero de 1992

Dirigida: al Gobernador Constitucional del Estado de Puebla Lic. Manuel Bartlett Díaz

Hechos:

Alvaro Apolinar Aguilar Rojas expresó que el día 4 de mayo de 1991 fue detenido por elementos de la Policía Judicial del Estado de Puebla por habersele acusado falsamente de los delitos de violación y corrupción de menores, ilícitos que negó haber cometido y que, además, ocurrieron en 1988. Su detención arbitraria, toda vez que no medió orden de aprehensión librada por autoridad competente, ni existió flagrancia, *privado de su libertad por la autoridad investigadora durante seis días y expuesto a torturas*, para finalmente ser consignado al juzgado Octavo de Defensa Social.

En la averiguación previa, Lidia Castillo Ochoa, manifestó que el día 18 de agosto de 1990, como a las 10:00 hrs. se presentó en domicilio su esposo Alvaro Apolinar Aguilar Rojas del cual se encontraba separada, y como se negaba a tener relaciones sexuales con él, la amenazó de que no fuera a echarle la culpa de lo que pudiera pasar. Como a las 17:00 hrs. del mismo día tuvo necesidad de ir a una obra, y al llegar a una casa en donde suponía se encontraba el ingeniero, se hallaban cuatro personas, de las cuales solo reconoció a tres; uno de ellos (todos eran varones) le dió un golpe en la nuca, la taparon de la cara con un sarape, la tiraron al piso y la desnudaron haciendo uso sexual de ella y como

La función de la policía en el Estado de Derecho

en esos momentos se presentó en ese lugar una hermana suya, Flor, se dieron a la fuga.

En el Acta de Policía Judicial levantada el 6 de mayo de 1991 por el licenciado José Armando Canto Huitzil, Coordinador General de la Policía Judicial del Estado de Puebla, el señor Alvaro Apolinar Aguilar Rojas manifestó que en 1981 contrajo matrimonio civil con Lidia Castillo Ochoa con la que procreó tres hijos; en 1988 sus esposa y las hermanas de ésta Flor Idelma y Edna comerciaban con nieve y paletón en la ciudad de Izúcar de Matamoros, pero como a su esposa no le gustaba quedarse en dicha ciudad, se regresaba a su domicilio en la ciudad de Puebla, dejando a sus hermanas con su esposo; en una ocasión tomo cervezas con Flor Idelma a la que le propuso tener relaciones sexuales a lo que esta accedió; que las volvieron a tener como a las dos semanas; su esposa se enteró y le manifestó que se iba de la casa; su otra cuñada aceptó tener relaciones sexuales de las que nació un niño; en el mismo año de 1988 una menor de 14 años de edad y de nombre Juana Serafin León Legó a vivir con ellos, le ayudaba a su esposa en los quehaceres domésticos, en una ocasión comenzaron a tomar bebidas embriagantes ella y el eminente teniendo relaciones sexuales.

El 7 de mayo de 1991 previa encarcelación, se dió fe del estado físico observando: equimosis morado violáceo extenso en párpado superior e inferior del ojo derecho y equimosis morado extenso en el dorso de la nariz.

El 8 de mayo de 1991 el Agente del Ministerio Público ejercito la acción penal en contra de Alvaro Apolinar Aguilar Rojas al considerarlo presunto responsable de los delitos de amenazas y lesiones en agravio de su esposa Lidia Castillo Ochoa; violación y corrupción de menores cometidos el primero a Edna Leticia Castillo Ochoa y, el segundo, en agravio de Juana Serfin León.

Evidencias

- El escrito de queja del 21 de febrero de 1992
- Dictamen del perito médico forense del reconocimiento el día 7 de mayo de 1991 practicado a Alvaro Apolinar Aguilar.

Situación Jurídica

10 de mayo de 1991 el Juez Octavo de Defensa Social del Distrito Judicial de Puebla, dentro del término Constitucional resolvió la situación jurídica de Alvaro Apolinar Aguilar R. dictando en su contra auto de formal prisión como presunto responsable de los delitos de violación y corrupción de menores.

El 14 de octubre de 1991 el señor Alvaro Apolinar Aguilar Rojas interpuso amparo ante el Juzgado Tercero de Distrito de Puebla, el cual fue sobrescrito por improcedente.

Observaciones

Irregularidades en cuanto a las fechas en que fue detenido Alvaro Apolinar Aguilar Rojas y el tiempo en que estuvo privado de su libertad por la autoridad investigadora hasta que fue puesto a disposición del órgano jurisdiccional.

Al interponer recurso de apelación no hizo mención alguna sobre los actos de tortura que supuestamente fueron infringidos.

La detención fue hecha sin que mediara orden girada por autoridad competente.

Recomendaciones

Que instruya al C. Procurador General de Justicia de Estado, para que, conforme a las disposiciones de ley se inicie una investigación sobre la detención y privación ilegal de la libertad del señor Alvaro Apolinar Aguilar Rojas y en caso de reunirse los elementos suficientes se les apliquen las sanciones que correspondan

Fuente: Gaceta Junio de 1993,93/35

La función de la policía en el Estado de Derecho

No. de expediente: CNDH/171/92/HGO/C6890.102

Queja: Homicidio en agravio al señor Guillermo Cortez Cortez, por Policía Municipal de Tlaxcala, Hgo.

Quejoso: Lic. Isabel Molina Warner, Secretaria de Derechos Humanos del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

Fecha de queja: 31 de agosto de 1992

Dirigida : al Gobernador del Estado de Hidalgo, Pachuca Hgo.

Hecho:

La Licenciada Isabel Molina Warner expresó que el 13 de octubre de 1990 fue privado de la vida el señor Guillermo Cortez Cortez, por el señor Leonides López Montes, Policía Municipal de Tlaxcala, Hgo, quien fue protegido por el Alcalde de dicha Población Héctor Cruz.

El 8 de octubre de 1990 compareció la Señora María Eugenia Tapia Cortez, testigo presencial de los hechos, así como los señores Daniel Zapata Granados, Margarita Cortez Cortez y Genaro Hernández Angeles, testigos de igual calidad, quienes declararon que el 6 de octubre de 1990, asistieron a un baile en la localidad de San Francisco, municipio de San Agustín Tlaxcala, cuando fueron interceptados por unos *policías quienes comenzaron a golpear al señor Cecilio Cortez Cortez, al intentar detenerlo, fue herido en el abdomen por un disparo de arma de fuego*, siendo trasladado al Hospital General de la ciudad de Pachuca, Hgo.

Evidencias

Fe ministerial de las lesiones que presentó Cecilia Tapia Cortez, y de los certificados médicos correspondientes, de fecha 9 de octubre de 1990.

Protocolo de necropsia, de fecha 7 de octubre de 1990, practicada al cadáver de Guillermo Cortez Cortez, en la que se concluyó como causas de muerte:

1. Choque hipovolémico
2. Laceración de vasos principales abdominales.
3. Herida única por proyectil de arma de fuego.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Acuerdo de consignación de fecha 10 de octubre de 1990, en el cual se solicitó el libramiento de orden de aprehensión en contra del señor Leonides López Montes, Policía municipal, por los delitos de lesiones cometidos en agravio de Daniel Zapata y Cecilio Tapia Cortez, así como de homicidio en agravio de Guillermo Cortez Cortez

Situación Jurídica

La agente del Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de la ciudad de Pachuca, Hidalgo, con fecha de 7 de octubre de 1990 ordenó el inició de la averiguación previa por el delito de homicidio cometido en agravio de los señores Cecilio Tapia Cortez y Daniel Zapata Granados.

Con fecha 11 de octubre de 1990, el Juez Primero Penal del Distrito Judicial de la ciudad de Pachuca, Hidalgo, libró orden de aprehensión en contra de Leonides López Montes por la comisión de los delitos de homicidio y lesiones antes referidos.

A la fecha, 17 de mayo de 1993, la orden de aprehensión librada en contra del inculpado Leonides López Montes de fecha 11 de octubre de 1990, aún no ha sido librada.

Observaciones

La situación que guarda la causa penal de mérito es contraria a derecho, en atención a que el procedimiento se encuentra suspendido y el presunto responsable está evadido de la acción de la justicia, situación imputable al Director de la Policía Judicial de es Entidad Federativa.

Recomendaciones

Que gire instrucciones al Procurador General de Justicia del Estado, a fin de que instruya al Director de la Policía Judicial de la Entidad para que proceda de inmediato a ejecutar la orden de aprehensión librada en contra del señor Leonides López Montes.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Se instruya al Procurador General de Justicia del Estado para iniciar el procedimiento interno de investigación correspondiente, a efecto de conocer las causas por las cuales dicha orden de aprehensión no ha sido ejecutada, imponiendo, en su caso, las medidas (necesarias) disciplinarias que procedan.

Fuente: Gaceta, enero de 1994

No. expediente: CNDH/121/92/OAX/506782

Queja: Golpeado y torturado por la Policía Judicial y Preventiva del Edo. de Oaxaca.

Quejoso: Antonio Gómez Galicia.

Fecha de Queja: 22 octubre 1992.

Dirigida al: Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca.

Hechos:

Antonio Gómez Presentó un escrito de queja ante la Comisión Nacional en el que expuso que con motivo de un problema agrario por cuestiones de límites de tierras, suscitado entre las comunidades de San Mateo Tanuche y San Francisco Higos, pertenecientes al Distrito Judicial de Juxtlahuaca y del Distrito Judicial de Silacayoapan, respectivamente, ambos en el estado de Oaxaca, el 9 de Octubre de 1991 se produjo "Una masacre" en la que resultaron privadas de la vida varias personas y se inculpa al propio quejoso y a sus hermanos; que a él lo involucran de forma injusta, puesto que se encontraba fuera del lugar donde ocurrieron los hechos acompañado de Catalino García Gómez.

Al bajar de su camioneta y estacionarse frente a su domicilio, acudió su abuela a decirle que huyera porque habían llegado muchos policías judiciales y preventivos del Estado para aprehenderle en unión de sus hermanos, porque a las 18:00hrs aproximadamente hubo "Una masacre" en la que resultaron privadas de la vida muchas personas, y la autoría de algunos de esos hechos se la

La función de la policía en el Estado de Derecho

imputaban tanto a él como a sus hermanos Rodolfo, Heriberto, Lorenzo, Rigoberto y Eutiquio, todos de apellidos Gómez Galicia.

En su casa los agentes de la policía judicial y preventiva lo aprehendieron con lujo de violencia, le golpearon en el "oído" y la frente, la nuca, le dieron de patadas, y le introdujeron el cañón de una pistola en la boca; después lo hicieron, correr descalzo por lugares donde había piedras filosas lo obligaron a declararse partícipe de los hechos en unión de sus hermanos.

El quejoso, solicitó al Juez Auxiliar de Huajuapán de Silacayoapan, Oaxaca a efecto de que se cerciorará del estado de gravedad de su hermano, recluso en la cárcel pública de esa población, y procediera a internarlo en el Hospital del Seguro Social para su atención médica.

El 22 de octubre de 1991, la señora Otilia Gómez Galicia, hermana del quejoso, solicitó al Juez Mixto de Primera Instancia en Silacayoapan, Oaxaca girar exhorto al Juez Auxiliar de Huajuapán de León, Oaxaca a efecto de que se cerciorara del estado de gravedad de su hermano, recluso en la cárcel pública de esa población, y procediera a internarlo en el Hospital del Seguro Social para su atención médica.

El 25 de octubre de 1991, Antonio Gómez Galicia presentó escrito al Juez Mixto de Primera Instancia en Huajuapán de León, Oaxaca en el que manifestó haber sido *brutalmente golpeado por los policías judiciales para que se autocriminara de actos delictuosos que no cometió.*

El 23 de octubre de 1991, El Dr. Amado Martínez Barrios, expidió certificado médico referente a Antonio Gómez Galicia: "Hace constar que los días 22 y 23 de octubre del presente acudió a la cárcel municipal a valor del estado físico del interno de 20 años de edad. Encontrándose: cabeza: hematoma en recuperación en párpado inferior izquierdo. En cavidad oral se observó úvula edematizada e hiperémica, mucosa, faríngea hiperémica, mucosa faríngea ligeramente sangrante; lesiones que tardan de 8 a 10 días en sanar y que no ponen en peligro la vida. Dichas lesiones dan la apariencia de haber sido producidas por traumatismo.

La función de la policía en el Estado de Derecho

El oído derecho al observar con el otoscopio se encontraron las paredes del conducto auditivo externo sangrantes y eriselinadas con secreción gomosa.

El resto del organismo se encontró sin compromiso aparente. El 30 de octubre de 1991 en el auto de término constitucional el Juez Mixto de Primera Instancia resolvió dictar auto de formal prisión contra Antonio Gómez Galicia como presunto responsable de la comisión de los delitos de homicidio, tentativa de homicidio y lesiones, cometidos en agravio de las personas de la masacre.

Evidencias

El escrito de queja del señor Antonio Gómez Galicia recibido en la Comisión Nacional de Derechos Humanos el día 22 de octubre de 1992.

El escrito de 25 de octubre de 1991 presentado por Antonio Gómez Galicia en el que se declaró haber sido brutalmente golpeado durante su aprehensión.

El certificado médico de 23 de octubre de 1991, expedido por el Dr. Amado Martínez Barrios.

La declaración preparatoria del 25 de octubre de 1991, expedido por el Dr. Amado Martínez Barrios.

La declaración preparatoria del 25 de octubre de 1991 en el cual el inculpado, después de negar su participación en los hechos que le fueron imputados, reitero que recibió golpes de los agentes de las policías judicial y preventiva del Estado de Oaxaca y solicitó al juzgado la práctica de una inspección ocular en su físico.

La inspección ocular del 25 de octubre de 1991 certifica que el oído derecho del señor Antonio Gómez Galicia, alrededor de la oreja existían rastros de sangre seca; huellas de lesiones en los pies; cuando por las noches se acuesta sobre el oído lesionado, le sale sangre; le duele la garganta, siente adolorida la parte del cuello y de la nuca.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Situación Jurídica

El 30 de octubre de 1991 se declara formal la prisión en contra de Antonio Gómez Galicia.

El 8 de abril de 1992 el defensor interpuso recurso de apelación, solicitando que fuera enviado el expediente a la Sala Penal Tribunal Superior de Justicia del estado de Oaxaca.

El 11 de mayo de 1992, el señor Antonio Gómez Galicia solicitó el amparo de la justicia federal en contra del auto de término constitucional concedido por el Juez Cuarto de Distrito de Estado en Oaxaca para que dejara insubsistente el auto de formal prisión.

El 15 de julio de 1992 el Juez Mixto de Primera Instancia de Silacayoapan, dio cumplimiento al amparo de referencia, dictando un nuevo auto de formal prisión.

En la causa penal, la instrucción se encuentra cerrada, por lo que se pondrán los autos a disposición de las partes para que formulen conclusiones.

Conclusiones

Se constatan anomalías violatorias de los derechos humanos del señor Antonio Gómez Galicia consagradas en los artículos 19 párrafo tercero; 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de 237 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Oaxaca.

La orden de aprehensión se ejecutó de manera violenta. Hubo *actuación excesiva por parte de quienes ejecutaron la diligencia judicial.*

La *actuación arbitraria de los agentes aprehensores* quedó constatada por el certificado médico ratificado ante la presencia Judicial y la fe del lesiones que dió el titular del Juzgado Mixto de Primera Instancia de Huajuapán de León, Oaxaca, cometidas por los servidores públicos que se *extralimitaron en sus funciones en el acto de aprehensión.*

La función de la policía en el Estado de Derecho

El señor Antonio Gómez Galicia manifestó que fue detenido desde el día 9 de octubre de 1991, fecha en que ocurrieron los hechos delictivos por los que se le procesa y que la orden de aprehensión fue de fecha 18 de octubre de 1991 y de cumplimiento de la misma se realizó hasta el 22 del mismo mes y año.

Recomendaciones:

Que se ordene al procurador General de Justicia del estado se inicie la averiguación previa correspondiente contra los agentes de la policía judicial del Edo. de Oaxaca y de la policía preventiva de la ciudad de Huajuapán de León Oaxaca, que aprehendieron a Antonio Gómez Galicia y le infligieron diversas lesiones mediante actos violentos.

Que se ordene al procurador General de Justicia del Estado se investigue la conducta del Licenciado David Hernández Mejía, Agente del Ministerio adscrito al Juzgado Mixto de Primera Instancia en Silacayoapan, Oaxaca responsable de la integración de las averiguaciones previas, en razón de que toleró o consintió la conducta de los agentes aprehensores.

Fuente: Gaceta, Mayo de 1993, 93/34.

No. de expediente: CNDH /12/93/OAX/115,002

Queja: Detención arbitraria, golpeados y privados de su libertad sin justificación alguna al menor Braulio Mora Cruz y los Señores Rodolfo Mora Herrera y José Cruz Velázquez.

**Quejoso: C. Graciela Zavaleta Sánchez
Coordinadora de la Comisión Regional de Derechos Humanos
"Mahatma Gandhi A.C."**

Fecha de queja: 2 de enero de 93

Dirigida al: Presidente Municipal de Tlaxipec Oaxaca

Hechos:

La función de la policía en el Estado de Derecho

El menor Braulio Mora Cruz declaró ante la Comisión Regional de Derechos Humanos "Mahatma Gandhi A.C.", que el día primero de enero de 1993 fue golpeado en diferentes partes del cuerpo, utilizando un garrote, por elementos de la Policía Municipal de la localidad al intervenir para evitar que fuesen llevados a golpes sus familiares Rodolfo Mora Herrera y José Cruz Velázquez a la cárcel municipal, quienes habían participado en un pleito con otras personas.

La detención de los C.C. Rodolfo Mora Herrera y José Cruz Velázquez, así como la del menor Braulio Mora Cruz, obedeció a la solicitud formulada a al Policía Municipal por Antonio Suárez Domínguez, Angélica Aguirre Morales y Silvia Pérez quienes manifestaron que aquellos allanaron su domicilio.

En virtud de la comparecencia de la ciudadana Graciela Zavaleta Sánchez a la Sindicatura Municipal, se decretó la libertad de Braulio Mora Cruz una vez acreditada su minoría de edad.

Evidencias

El comandante de la Policía Municipal precisó el 2 de enero de 1993 que los detenidos quedaron internos en la cárcel municipal sin que alguno de ellos hubiese sido reportado como menor.

Certificado médico, fechado el primero de enero de 1993 en el que se desprende que Braulio Mora Cruz de 15 años de edad, al ser explorado físicamente presentó las lesiones siguientes: golpes contusos en cara donde presenta escoriación dermoepidérmica en región de maxilar superior izquierdo. Golpes contusos en región dorsal a nivel de omóplato donde se localizan dos líneas transversas provocadas por palo; golpes contusos marcados en ambos antebrazos provocado por palo, las cuales tardan en sanar menos de quince días.

Situación Jurídica.

Con fecha 2 de enero de 1993, el menor ofendido Braulio Mora Cruz fue puesto en libertad a solicitud de la ciudadana Graciela Zavaleta Sánchez, al acreditarse su minoría de edad. Rodolfo Mora Herrera y José Cruz Velázquez

La función de la policía en el Estado de Derecho

fueron puestos en libertad en la misma fecha por falta de denuncia, acusación o querrela de quienes se dijeron ofendidos.

Observaciones

La Policía Municipal de la localidad en forma arbitraria y abusando de la violencia, realizó la detención del menor Braulio Mora Cruz, así como la de los ciudadanos Rodolfo Mora Herrera y José Cruz Velázquez, sin que para ello existiera denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado, castigado por la Ley por pena corporal. La actuación de los policías municipales se originó a pedimento de tres particulares, lo que implica que la obligación del Comandante de la Policía Municipal era hacer del conocimiento del Ministerio Público o en su caso del Síndico el supuesto delito por Los detenidos, pero no actuar de motu propio. Lo que equivale a un exceso en sus facultades de autoridad. Se destaca también la inexistencia de flagrancia o del caso de notoria urgencia plasmados en el numeral 16 de nuestra Constitución.

Una vez en la cárcel municipal, el menor fue puesto en una celda inadecuada para menores que compartió con personas adultas, no obstante existir disposiciones legales específicas relativas a tratamiento de menores. El menor permaneció 24 hrs. en la celda sin que el alcalde iniciará las primeras diligencias tendentes a esclarecer los hechos.

Las mismas autoridades municipales incurrieron en similar comportamiento sobre las personas de Rodolfo Lora Herrera y José Cruz Velázquez quienes fueron detenidos arbitrariamente y restringidos en su libertad al internarlos en la cárcel municipal donde permanecieron más, de 24 hrs. Sin que existiese mandamiento escrito de autoridad judicial.

Recomendaciones

Ordenar a quien corresponda se lleve a cabo el procedimiento administrativo interno que proceda, para determinar la probable responsabilidad administrativa en que hubieren incurrido los servidores públicos señalados.

Fuente. Gaceta, agosto 1993, 93/97

La función de la policía en el Estado de Derecho

No. de expediente CNDH/121/93/TLAX/SOQ422

Queja: Delito de injurias y amenazas, Detención arbitraria por agentes de la Policía Judicial del Estado

Quejoso: Germán González Villanueva

Fecha de queja: 26 enero 1993

Dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Hechos:

Germán González Villanueva manifestó que el día 12 de enero de 1993 inició averiguación previa ante el Ministerio Público de Calpulalpan, Edo. de Tlaxcala, contra la señora Nancy Blancas Torres por el delito de injurias y amenazas, agregando que la señora Nancy Blancas Torres le manifestó que "si continuaba tratando de esclarecer el robo de que fue objetivo la empresa denominada Bodega de Solventes S.A. de C.V. ubicada en el Edo. de Sn. Luis Potosí, a la cual el representa, tomaría toda clase de represalias, incluso mandarlo a matar, ya que contaba con muchos amigos de distintas corporaciones policíacas".

El día 23 de enero de 1993, al abordar su vehículo observó que llegaba una camioneta tipo BAM color café, con placas de circulación GJ-2621 del Estado de México, descendiendo de ella 12 personas armadas con pistolas y metralletas, identificándose como Comandante de la Policía Judicial de Calpulalpan, de nombre Cuahutémoc Lima, el cual *le exigió con gritos y amenazas que bajara del vehículo* informándole que existía una orden de aprehensión en su contra, procedente de Sn. Luis Potosí, sin acreditarlo, con una grúa fue remolcado hasta el módulo de la Policía Judicial de esa ciudad; después de 5 hrs. de estar sujeto a presiones e interrogatorios y de haber acreditado con la documentación correspondiente que las imputaciones que realizaban eran falsas, le permitieron retirarse.

Evidencias

- El escrito de queja suscrito por Germán González Villanueva, recibido en esta Comisión el día 26 de enero de 1993.

La función de la policía en el Estado de Derecho

- El informe rendido por el ciudadano Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala de fecha 18 de febrero de 1993 al ciudadano Director de la Policía Judicial del Estado a efecto de que fuesen dados de baja los elementos de la Policía Judicial que intervinieron en los hechos suscitados el día 23 de enero de 1993, en la ciudad de Calpulalpan.

Situación Jurídica

Con fecha 12 de enero de 1993, el ciudadano agente del Ministerio Público del Distrito Judicial de Ocampo inició la averiguación previa contra Nancy Blancas a efecto de investigar los delitos de injurias y amenazas cometidos en agravio de Germán González Villanueva, siendo la última actuación de dicha indagatoria la Constancia de la no asistencia de la propuesta responsable ante la representación social fechada de el 15 de febrero del 93.

Observaciones

Se advierten situaciones violatorias de las garantías que señala el art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece "La Persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel".

El procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala advierte que el quejoso fué detenido arbitrariamente.

Los servidores públicos abusaron de la autoridad de que están investidos, ejerciendo violencia en la persona del ciudadano Germán González Villanueva al detenerlo sin causa legítima, encuadrándose tal conducta en lo descrito por la fracción 2a. del Art. 180 del Código Penal del Estado de Tlaxcala:

Artículo 180. Comete el delito de abuso de autoridad el funcionario público, agente del Gobierno o comisionado de este que ejecute cualquiera de los hechos previstos en las sigs. Fracciones:

II. Hacer violencia, sin causa legítima a una persona o vejlarla o injurarla, si la violencia, la vejación o la injuria las comete al ejercer sus funciones o con motivo de ellas.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Recomendaciones

Instruir al Ciudadano Procurador General de Justicia de esta entidad Federativa para que se practiquen las diligencias a fin de que se ejercite la acción penal en contra de Nancy Blancas y de quien o quienes resulten responsables.

De igual manera instruirlo para que se inicie averiguación previa en contra de los servidores públicos que participaron en la detención del quejoso, y, en su caso, ejercitar acción penal.

Fuente mayo de 1993, 93/34

Hasta aquí la investigación de casos presentados en los informes de las Comisiones de Derechos Humanos.

Por disposición Constitucional es el Ministerio Público el facultado para la persecución de los delitos, y tiene bajo sus órdenes a la policía judicial (Artículo 21 Constitucional), de modo que desde la perspectiva del sistema penal el Ministerio Público preside el subsistema policial, así no sólo la policía <<judicial>> sino todos los órganos policiales coadyuvan con el Ministerio Público en su función persecutoria.

Por esta razón la legislación que regula la función policial encuentra sustento constitucional en los Artículos 16 y 21 Constitucional. El 16 faculta a la autoridad administrativa para practicar visita domiciliaria únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. En tanto que en el

La función de la policía es el Estado de Derecho

Artículo 21 establece que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía, de igual forma dicho artículo deposita la función de seguridad pública en manos del Estado, la cual se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Existen además junto a la legislación ya invocada diversos ordenamientos que regulan la función policial, entre otros:

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que establece en su Artículo 7° <<La persecución de los delitos del orden federal comprende:

...La práctica de todos los actos conducente a la comprobación del cuerpo del delito y a la acreditación de la probable responsabilidad del indiciado...>>

De igual forma establece el Artículo 14 de esta Ley <<son auxiliares directos del Ministerio Público Federal:

- I. La Policía Judicial Federal, y***
- II. Los Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República:***

Asimismo, son auxiliares del Ministerio Público:

- a. Los Agentes del Ministerio Público del fuero común y de las Policías Judicial y Preventiva en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo...>>***

Regula también la función policial el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, que establece las normas y procedimientos para el establecimiento de la carrera de policía, así como normas para que los agentes de la corporación desempeñen sus funciones con profesionalismo, de igual manera se establecen procedimientos y requisitos para el reclutamiento, ingreso, reingreso, formación, permanencia, promoción, reconocimientos, prestaciones y sanciones de los Agentes de la Policía Judicial Federal (Artículo 1°).

En el Artículo 2° se establece que la Policía Judicial Federal es un órgano auxiliar directo del Ministerio Público Federal. <<La Policía Judicial Federal es un órgano auxiliar directo del Ministerio Público Federal, que actúa bajo la autoridad y mando inmediato de éste, en la persecución de los delitos del orden federal. En el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus deberes la corporación actuará con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, de manera profesional, ética y ejemplar, utilizando técnicas de investigación policial que respeten íntegramente las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos>>.

El resto de las normas contenidas en este ordenamiento se refieren; a las categorías del policía, a su capacitación, a su desarrollo profesional y laboral, al comité de selección, etc.

En el capítulo 7º se establecen los deberes del Policía Judicial Federal:

Art. 22.- La disciplina es la norma de conducta que observarán los agentes de la Policía Judicial Federal en los términos de las leyes, reglamentos y otras disposiciones aplicables.

Art. 23.- Los agentes de la Policía Judicial Federal, además de las obligaciones que les imponen otros ordenamientos, en su carácter de servidores públicos deberán ajustarse a lo siguiente:

- I. Realizar sus funciones con honestidad, diligencia, oportunidad, reserva y discreción;*
- II. Tratar con respeto, atención, diligencia y sin coacción alguna al público, respetándole sus derechos humanos;*
- III. Abstenerse de practicar los hábitos de alcoholismo o de consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes;*
- IV. Mantener informados en forma permanente a sus superiores de su ubicación y de las funciones que realicen;*
- V. Abstenerse de dictar o ejecutar órdenes cuya realización u omisión constituyan delito. El superior jerárquico que las dicte y el subalterno que las cumpla, serán responsables conforme a la legislación penal y a la de responsabilidades de los servidores públicos;*

- VI.** *Desempeñar las labores inherentes a su puesto y rango con el cuidado, esmero, eficiencia y eficacia que requiera la ejecución de las órdenes recibidas;*
- VII.** *Conducirse con rectitud y respeto ante sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados;*
- VIII.** *Sujetarse a la dirección y dependencia de sus jefes inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten, en el ejercicio de sus atribuciones, e informarán con oportunidad cualquier irregularidad en el servicio, de que tengan conocimiento.*
- IX.** *Conservar en buen estado el armamento, documentos, vehículos, equipo y demás efectos que se le proporcionen para el desempeño de su trabajo o que tengan bajo su custodia, e informarán por escrito a sus jefes inmediatos de los desperfectos que los citados bienes sufran, tan pronto lo adviertan;*
- X.** *Cubrir la reparación del daño que, ya sea intencionalmente o por negligencia o impericia, causen a los bienes que estén a su servicio y que sean propiedad del Federación;*
- XI.** *Asistir puntualmente al lugar que les sea señalado durante el tiempo que se les indique, de acuerdo con la naturaleza del servicio y de los sistemas de rotación que se establezcan;*
- XII.** *Dar aviso a su superior inmediato de los casos de enfermedad o accidente que les afecten y les impidan continuar ejerciendo sus funciones;*

XIII. Permanecer en su centro de trabajo el tiempo indispensable para prestar el apoyo que se requiera en los casos de catástrofe o riesgo inminente en que peligre la vida o la seguridad de sus compañeros, observando, en todos los casos, las disposiciones en materia de riesgos;

XIV. Someterse a los exámenes que se ordenen, incluyendo los que se practiquen para la detección de la farmacodependencia, y participarán en los cursos de adiestramiento y capacitación que señale la corporación, y

XV. Observar lo dispuesto en el Código de Ética Profesional que se expida.

Finalmente exponemos algunas normas comprendidas en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica Para el Distrito Federal, (publicado en el Diario Oficial el 27 de julio de 1993) en donde se regulan algunos comportamientos previstos como infracciones y las sanciones correspondientes:

Capítulo I.

Disposiciones generales

Art. 1º.- *El presente Reglamento es de orden público e interés social, registrá en el Distrito Federal y tiene por objeto:*

- I. Procurar una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal;**
- II. Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas;**
- III. Establecer las bases para la profesionalización de los servidores públicos responsables de la aplicación del presente Reglamento; y**
- IV. Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica como elementos preventivos que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad**

Art. 2°.-Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

- I. Departamento, al Departamento del Distrito Federal;**
- II. Jefe del Departamento, al titular del Departamento del Distrito Federal;**
- III. Delegados, a los titulares de las Delegaciones del Departamento;**
- IV. Secretaría, a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento;**
- V. Coordinación, a la Coordinación General Jurídica del Departamento;**
- VI. Juzgado, al juez cívico;**
- VII. Juez, al juez cívico;**
- VIII. Secretario, al secretario de juzgado;**

IX.Elemento de la policía, al elemento de la Policía Preventiva de la Secretaría;

X.Infracción, a la infracción cívica;

XI.Presunto infractor, a la persona a la cual se le imputa una infracción cívica;

XII.Salario mínimo, al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y

XIII.Reglamento, al presente Reglamento.

Art. 3°.--Infracción cívica es el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos o la tranquilidad de las personas y que sancionan el presente Reglamento cuando se manifieste en:

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

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

III. Inmuebles públicos;

IV. Medios destinados al servicio público de transporte;

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

VI. Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio.

conforme a lo dispuesto por la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

Art. 4°.- Son responsables de las infracciones las personas mayores de once años que lleven a cabo acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas.

No se considerará como infracción el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros, siempre que se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás ordenamientos aplicables. El Departamento proveerá lo conducente para que en el ejercicio de estos derechos se observen las normas que para tal efecto dispone la misma Constitución.

Art. 5°.- Corresponde al Departamento, por conducto de sus unidades administrativas y órganos competentes la aplicación del presente Reglamento, en su carácter de autoridad administrativa, al juez corresponde la aplicación de sanciones por infracciones en los términos que establece el presente Reglamento.

Art. 6°.- Las sanciones aplicables a las infracciones son:

- I. Amonestación, que es la reconvención, pública o privada que el juez haga al infractor;*
- II. Multa, que es la cantidad en dinero que el infractor debe pagar a la Tesorería del Departamento y que no*

podrá exceder del equivalente a 30 días de salario mínimo al tiempo de cometerse la infracción; y

III. Arresto, que es la privación de la libertad por un periodo hasta de 36 horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados.

Las sanciones señaladas en las fracciones II y III, podrán ser conmutadas por amonestación en la forma prevista en este ordenamiento.

Capítulo II

De las Infracciones

Art. 7º.- Son infracciones cívicas en términos del artículo 3º de este Reglamento, las siguientes:

- I. Expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas;*
- II. Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito de personas o vehículos o molesten a las personas;*
- III. Dar, en lugar público, a una persona un golpe que no cause lesión;*
- IV. Orinar o defecar en lugares no autorizados;*
- V. Tratar de manera violenta a los niños, ancianos o personas discapacitadas;*

- VI.** *Producir ruidos por cualquier medio o causar desórdenes, que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público;*
- VII.** *Arrojar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos no peligrosos, o cualquier objeto en general, así como tirar cascajo;*
- VIII.** *Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras, realizando actos o señas obscenas o insultantes, por parte del propietario del establecimiento, los organizadores o los trabajadores de ambos, así como los actores, artistas o deportistas. No se considerará infracción, cuando las palabras, actos o señas empleados formen parte del libreto, trama o guión de la respectiva obra o espectáculo y provengan de los actores o artistas;*
- IX.** *Realizar, en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas;*
- X.** *Solicitar con falsas alarmas, los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, o impedir de cualquier manera el funcionamiento de las líneas telefónicas destinadas a los mismos;*
- XI.** *Impedir por cualquier medio, la libertad de acción de las personas;*
- XII.** *Impedir o estorbar el uso de la vía pública;*
- XIII.** *Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido;*

- XIV.** *Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras;*
- XV.** *Cubrir, borrar, alterar o desprender, los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas;*
- XVI.** *Invitar a la prostitución o ejercerla;*
- XVII.** *Desperdiciar el agua, desviarla, o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores;*
- XVIII.** *Permitir, el propietario de un animal, que éste transite libremente o transitar con él cualquier persona, sin tomar las medidas de seguridad, en prevención de posibles ataques a las personas;*
- XIX.** *Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas, por parte de los propietarios o quien transite con ellos;*
- XX.** *Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados;*
- XXI.** *Consumir estupefacientes o psicotrópicos o inhalar sustancias tóxicas, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos;*
- XXII.** *Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;*

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

XXIV. Penetrar, en lugares públicos o zonas de acceso prohibido, sin la autorización correspondiente;

XXV. Dañar árboles, césped, flores o tierra o removerlos, sin permiso de la autoridad;

XXVI. Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad, así como utilizar o manejar, negligentemente, en lugar público, combustibles o sustancias peligrosas o tóxicas;

XXVII. Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;

XXVIII. Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;

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

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

En las infracciones comprendidas en las fracciones I, II, III, VI, VIII y XVIII sólo se procederá a la detención y presentación inmediata del presunto infractor ante el juez o a la iniciación del

La función de la policía en el Estado de Derecho

procedimiento, a petición del ofendido, y en lo que se refiere a la fracción XVI sólo se procederá por queja de vecinos por escrito ante el juez, aun cuando estas infracciones sean flagrantes.

Tratándose de infracciones flagrantes, el elemento de la policía detendrá y presentará en forma inmediata al presunto infractor ante el juez, salvo en los casos a que se refieren las fracciones II, IV, VII, VIII y XIII de este artículo, en los que no procederá la presentación inmediata del presunto infractor ante el juez y en los que el elemento de la policía entregará al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las setenta y dos horas siguientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de este Reglamento y siempre que el presunto infractor acredite su nombre y domicilio con documentos oficiales.

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

- a) Cuando, una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata;*
- b) Cuando se niegue a recibir el citatorio o lo destruya; y*
- c) Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder a sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio.*

Art. 8°.- *Las infracciones establecidas en el artículo 7° de este Reglamento se sancionarán:*

I. *De la fracción I a la IV con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas;*

II. *De la fracción V a la VIII con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas; y*

III. *De la fracción IX a la XXX con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.*

En caso de que el infractor fuese reincidente se le impondrá la sanción máxima prevista para el tipo de infracción de que se trate.

Si el presunto infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no asalariado, la multa máxima será el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso diario y tratándose de personas desempleadas o sin ingresos, la multa máxima será el equivalente a un día de salario mínimo.

De la interpretación de las disposiciones precedentes es importante destacar lo preceptuado en el Art. 1° del mismo ordenamiento que establece como objeto en la fracción II. << Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas >>. Evidentemente el

La función de la policía en el Estado de Derecho

orden público al que se refiere tal disposición no se encuentra delimitado con precisión, diríamos que es, desde la concepción de Otto Mayer, un orden público metajurídico y demasiado laxo, que, por su imprecisión da acceso al autoritarismo estatal.

Si revisamos cuidadosamente el capítulo II, intitulado De las infracciones, encontraremos que existen treinta numerales que establecen infracciones cívicas y estas constituyen obvias limitaciones a la libertad individual de los gobernados, sin embargo, lo más grave lo constituye el hecho de que tales disposiciones son en realidad un listado de actos en que pueden incurrir los potenciales clientes de la policía, que además por su imprecisión dejan al arbitrio del policía impreparado jurídicamente su interpretación discrecional; un ejemplo de ellos los son las siguientes fracciones: I <<Expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas>>; IX <<Realizar, en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas>>; XXII <<Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables>>; y XXVII <<Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos>>.

En todos los anteriores ejemplos la función de la policía debiera ser no sancionadora sino al servicio de los individuos que cometen esos comportamientos, quizá auxiliándolos hasta investigar por que realiza tales conductas, las cuales pueden tener múltiples causas, amén de que la mayoría de estos comportamientos que a menudo las realizan las personas, sólo son vistas como infracciones por los policías que tienen otro interés, particularmente represivo, que el resto de la población.

La función de la policía en el Estado de Derecho

De este modo los ordenamientos cívicos, llamados en otros contextos Bandos de policía y buen Gobierno o Leyes de vagos y maleantes contienen en sí serias limitaciones a la libertad individual de los gobernados y generan una cantidad considerable de potenciales clientes de la policía corrupta.

Caracterización de la imagen de la policía desde la perspectiva de la violación de derechos humanos.

Del estudio de los casos analizados se puede ir reconstruyendo la imagen de la policía a partir de características constantes en el ejercicio de la función policial, de las cuales destacan las siguientes :

- a) La *violencia física* es evidente en la mayoría de las actuaciones, particularmente los golpes, también es una constante la *violencia psicológica* a través de las amenazas.
- b) Caracteriza de igual manera la actuación de la policía el *cohecho* y en algunas ocasiones la *extorsión*.
- c) Innegablemente la característica más relevante es la *tortura* de obra y también psicológica.
- d) Se identifica también como una constante en la función policial *negar la posibilidad de defensa* a los detenidos generalmente manteniéndolos incomunicados.
- e) Es típico asimismo el *abuso* en diferentes órdenes, lo cual es sin duda sintomático del *autoritarismo policial*, así como la *prepotencia* y *ventaja* sobre los sujetos detenidos que incluso llega a la *humillación*.

En razón de las características de la función policial podemos sintetizarlas en dos actitudes que al parecer orientan la actuación de la policía :

- I) El propósito de anular físicamente al individuo a través del sometimiento violento y desproporcionado.
- II) El aniquilamiento moral de los sujetos a través de la humillación y el desprecio de la dignidad humana.

CAPITULO III.

III. La racionalización de la violencia dentro de los márgenes del garantismo penal.

3.1. Los sectores del sistema penal, el control social y la función policial.

La categoría <<sistema>> no es aséptica, tampoco puede ser vista como un concepto neutro como a menudo se utiliza, sin el auténtico significado y carga teórica que contiene.

Concebir a la sociedad como un sistema social implica la ubicación de nuestro objeto de estudio en el marco de la teoría de sistemas. En realidad no nos remontaremos a esta reconstrucción teórica, sin embargo, nos interesa rescatar los elementos epistemológicos de esta teoría que fueron llevados al campo de la sociología. Particularmente con el propósito de explicar la estructura y el funcionamiento de la sociedad, y desde luego, la función del sistema penal y de la policía.

Desde la corriente sociológica del estructural-funcionalismo, la sociedad se explica como un sistema o si se quiere —en una explicación simplista— como una máquina. Esta se integra por diversos componentes o elementos debidamente ordenados y

jerarquizados que conforman su estructura y que le permiten su funcionamiento, cuyo punto de partida y llegada es la acción humana.

En voz de Parsons diríamos que los humanos integramos un sistema humano de acción, que debe comprenderse como el conjunto de actividades organizadas de los sujetos que se ubican de acuerdo a la intensidad de las actividades y a su coherencia en alguno de los siguientes subsistemas: el subsistema físico orgánico que tiende a la adaptación de los sujetos en el medio ambiente; el subsistema de la personalidad que tiene como objetivo el alcance de metas de los actores sociales; el subsistema normativo cuya finalidad reside en lograr la integración social de los individuos y finalmente el subsistema cultural cuyo objetivo consiste en el mantenimiento de los valores trascendentes de una sociedad. Todos estos subsistemas integran en su conjunto lo que Parsons define como sistema humano de acción¹.

De lo antes dicho es conveniente destacar de manera particular la función que cumple el sistema normativo y, desde luego, visto como eje del subsistema normativo el sistema jurídico particular de cada sociedad, a través del cual se logra la integración de los individuos. De esta forma el sistema jurídico y como parte de este el sistema penal, sirven para integrar a los sujetos o bien contrarrestar a las conductas que alteran el funcionamiento social, de modo tal que su función reside en restaurar el equilibrio de la sociedad vía mecanismos de control social institucionalizados para prevenir la desviación y, en el caso específico para prevenir la criminalidad. En consecuencia el

¹ WRIGHT C. MILLS. La Imaginación Sociológica. Fondo de Cultura Económica. 3a. Edición en español. México 1969. p. 44 y ss. Cita a Parsons y su obra El Sistema Social desde una perspectiva crítica.

sistema penal forma parte del control social, y podemos definirlo en voz de Zaffaroni como: <<El control social punitivo institucionalizado>>².

El sistema penal mexicano comprende un conjunto de instituciones destinadas a aplicar el Derecho Penal, con pretensiones de control social, que generalmente se inician con la puesta en funcionamiento del subsistema policial.

Así en el marco más amplio de control social podemos concebir dos particulares formas del control social que se implementan en nuestra sociedad para controlar comportamientos humanos desviados —y desde luego, el más grave de estos el comportamiento criminal—. En su primera faceta el control social se nos muestra como múltiples acciones instrumentadas por diversas instituciones sociales que de manera difusa se dirigen al control de la población, así podemos identificar a la iglesia, la escuela, el club, los medios de comunicación de masas, entre muchas otras formas de control³. En el otro sentido el Estado mexicano ejerce directamente el control social de los comportamientos criminales y de los potenciales comportamientos desviados o criminales a través del sistema penal mexicano cuyos

² ZAFFARONI EUGENIO Raúl. Manual de Derecho Penal Parte General. 1a. Reimpresión. Cárdenas Editor. México 1991. p.30

³ COHEN, Stanley: Visiones de Control Social.. Traducción de Elena Larrauri. Promociones y publicaciones Universitarias S.A. Barcelona.1988.p.17. Define al control social desde diversas perspectivas. <<En los textos de sociología aparece como un término neutro, apto para abarcar todos los procesos sociales destinados a inducir conformidad, desde la socialización infantil hasta la ejecución pública. En la teoría y retórica radicales, ha devenido en un término negativo para cubrir no sólo el aparato coercitivo del Estado; sino también el supuesto elemento oculto en toda política social apoyada por el Estado, ya se llame salud, educación o asistencia. Los historiadores y las ciencias políticas restringen el concepto a la represión de la oposición política>>.

La función de la policía en el Estado de Derecho

sectores se encuentran concatenados —aunque esta concatenación no necesariamente implique un trabajo secuencial, coherente y correcto— en tres segmentos básicos a saber: el sector policial, el sector judicial y el sector penitenciario. Visto de esta forma el control social punitivo institucionalizado (llamado también control social formal) tiene como una de sus principales funciones la actividad policial y está comprendida como la primera etapa del funcionamiento del sistema en general.

La policía dentro del sistema viene a ser la primera institución que enfrenta el conflicto criminal, luego entonces su función dentro del sistema penal es importantísima como también lo es para toda la sociedad.

Observando así el sistema penal y de manera particular el funcionamiento de la policía, conviene caracterizar la concepción que se tiene de la función de cada uno de ellos. El actuar policial se nos muestra como una actividad dirigida contra las conductas malas o inmorales, por ello el trabajo policial tiene un contenido moralizador o preventivo en nuestra sociedad asimismo represivo de comportamientos valorados ya como transgresores de este mínimo ético (establecido fundamentalmente en las leyes administrativas y el Código Penal).

Los otros subsistemas que integran el subsistema penal son el subsistema judicial o tribunalicio cuya particular función la desarrolla el juez, y el subsistema penitenciario a cargo del poder ejecutivo.

La función judicial es garantista, porque está regulada por una serie de principios imprescindibles. en tanto la función penitenciaria es terapéutica. Ambos subsistemas no necesariamente implicados con la policía, ello debido a la dispersión de la justicia penal mexicana.

3.1.1. La procuración y administración de justicia en el sistema penal mexicano. (la segmentación penal).

El devenir histórico de la sociedad nos muestra que el delito es un fenómeno social constante en todas las épocas⁴.

No ha existido sociedad alguna que no haya conocido el crimen, porque la vida humana no es una existencia pacífica sino llena de contradicciones y conflictos, nuestra forma de relacionarnos reside en la coexistencia muchas veces violenta.

La sociedad mexicana heterogénea y pluricultural⁵ nos presenta un mosaico social diferenciado, en donde todos buscamos nuestro desarrollo y para encontrarlo muchos de nuestros semejantes inclusive incurren en comportamientos indeseables como el delito. El problema delictivo en nuestro país es un asunto grave que requiere de permanente revisión y estudio pues solamente en prisión se encuentran más de noventa mil mexicanos⁶, sin considerar todo tipo de delitos que

⁴ Siguiendo a Durkheim afirmamos que el desarrollo social ha presentado de manera constante al fenómeno criminal en razón de ello este es un suceso normal en todas las sociedades. Zaffaroni, E. R. Manuel... pág. 270 y ss.

⁵ A partir de las reformas al Artículo 4o. Constitucional párrafo primero (diciembre 1992) se reconoce a la sociedad mexicana como pluricultural, obviamente no puede ser de otra manera.

⁶ No dudamos en que las estadísticas oficiales excedan esta cifra sin embargo el punto de partida es la tasa normal en las sociedades latinoamericanas, es decir, 0.1% en relación con la población global. Quizá sea también la tasa mundial con las excepciones de Estados Unidos que la duplica y Suecia que tiene en prisión el 50% de aquélla.

La función de la policía en el Estado de Derecho

se cometen y no se denuncian, o bien se denuncian y no se sancionan; porque para nadie es un secreto que es tan importante o tal vez de mayor importancia, conocer lo que los teóricos llaman "la cifra oscura de la delincuencia"⁷, "los delitos de cuello blanco" y en general la delincuencia no convencional.

Dada la significación social de esta problemática, hablaremos de la justicia penal que imparte el Estado mexicano, particularmente de la legislación y la ciencia penal, de la manera en que operan los sectores del sistema penal.

En el Estado de Derecho sólo el poder público tiene la facultad de punir, dentro de los límites que le imponen la legalidad y legitimidad. Este derecho público subjetivo del Estado existe, porque existen comportamientos sociales que sólo pueden ser resueltos por la vía punitiva, su aplicación es un mal necesario.

Esta facultad punitiva se realiza a través del sistema penal mexicano que se integra por tres sectores operativos; el policial que preside el Ministerio Público, el tribunalicio dirigido por el Juez y el sector de ejecución penal —la prisión— dirigido por la autoridad administrativa.(Zaffaroni,1991:31)

No es común en nuestro contexto cultural hablar acerca del concepto sistema penal (es más frecuente hablar sólo de la justicia penal en abstracto)⁸. Este es un conjunto de órganos públicos

⁷ Es lugar común entre los criminólogos referirse a la cifra oscura, haciendo alusión a todos aquellos delitos que no registra la estadística oficial, no obstante se ha planteado un cálculo en relación con la posibilidad de captación que tiene el sistema penal que es en nuestra sociedad de uno por cada mil.

⁸ En la doctrina nacional siempre se tiene mucho cuidado en delimitar la función de procuración de la función de administración de justicia penal. La mayoría de los tratadistas realizan esta distinción y obviamente en el plano legislativo ambos sectores se encuentran perfectamente delimitados. Ver Colín Sánchez Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Porrúa S.A. 13a.

encargados de la impartición de justicia penal, en donde legislación y ciencia se conjugan para proveer a los servidores públicos de referente legal y de conocimientos para la aplicación de las normas penales, al mismo tiempo que los sectores del propio sistema penal se relacionan y se complementan, es decir, todos los elementos del sistema están orientados a la resolución de los conflictos sociales⁹.

Desde la concepción abstracta de la justicia penal, por el contrario; a los tres sectores del sistema penal se les segmenta, se les hace aparecer como compartimientos estancos en donde impera la autoridad y decisión de alguno de los poderes públicos. Es muy frecuente la división que a menudo se hace de la Procuración de Justicia en manos del Ministerio Público y de la Administración de Justicia y, en estas dos instancias se agota la realización de la justicia penal; porque para quienes sostienen esta división, la prisión generalmente no se cuenta dentro de las instancias encargadas de la impartición de justicia¹⁰.

Ed. México. 1992. Rivera Silva Manuel. El Procedimiento Penal. Porrúa S.A. 12a. Ed. México. 1982. García Ramírez Sergio. Derecho Procesal Penal. Porrúa S.A. 4a. Ed. México.

⁹ La teoría de sistemas traída al campo del derecho ha pasado en su etapa preliminar por la sociología, y como instrumento metodológico para la investigación jurídica ha mostrado evidentes avances. Se puede caracterizar a un sistema por los siguientes 3 elementos: <<1). La presencia de un conjunto de componentes 2). La existencia de relaciones y, 3). Su organización dentro de una estructura coherente que otorga totalidad al repertorio de componentes>>. Tal es el planteamiento que desarrolla Fernando García Cordero en su obra Política Criminal. Manuel Porrúa S.A. México. 1987. p.24a. De ahí podemos caracterizar al sistema penal como una estructura que debe funcionar de manera coherente. p.29. Llevado esto al derecho penal evidentemente la categoría de sistema no es una categoría neutra o aseptica sino con cargas que le dan sentido y significación.

¹⁰ Sabemos que todo lo que implica derecho penal se responde con 3 preguntas: ¿Qué es el derecho penal? ¿cuya respuesta le da la teoría de derecho penal; ¿Qué es el delito? ¿cuya respuesta le da la teoría del delito; y ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas del delito? Que responde la teoría de la pena. Las dos primeras preguntas han sido abundantemente respondidas, la última acaso está por responderse de mejor forma. (Zaffaroni, 1991; p.41 y ss.)

La función de la policía en el Estado de Derecho

El problema que referimos deviene de nuestra cultura jurídico-penal. La doctrina penal también está segmentada, los intelectuales del derecho penal, produjeron una disciplina científica fragmentada, de modo que han dividido al Derecho Penal -la legislación- en derecho penal sustantivo y adjetivo, a su vez el sustantivo en parte general y parte especial¹¹.

De la anterior división la ciencia penal ha producido las siguientes teorías; la teoría general del derecho penal que responde a la pregunta ¿Que es el Derecho Penal?, la teoría general del delito que responde a la pregunta ¿Que es el delito? y la teoría de las consecuencias jurídicas del delito que da respuesta a la pregunta ¿Que es la pena?. A su vez existe el catálogo de delitos en la parte especial y por lo que hace al procedimiento se divide éste en averiguación previa y proceso, con sus consabidas divisiones.

El derecho penal se nos presenta en los libros diseminado, así la doctrina penal expone; la teoría general del derecho penal, también llamada parte general, cuyo eje lo constituye la teoría del delito. De manera aislada se nos presenta la materia procesal y también múltiples obras se abocan en exclusivo a la materia sustantiva abordando la descripción específica de los tipos penales. Asimismo algunos autores abordan el derecho de ejecución penal muy desligado de las otras materias abordándolo como si se tratara de otra disciplina y generalmente nunca se aborda la función policial.

Esta segmentación obedece particularmente a la interpretación de la legislación por separado, como si los problemas que abordara la legislación penal se pudieran separar en la vida real y.

¹¹ De este modo la interpretación de la legislación penal que se hace por diversos tratadistas ha presentado 2 grandes bloques acaso irreductibles; por un lado

sin embargo todos estos ámbitos de la legislación penal tienen en común, el que justamente los cruza a todos el acto humano del justiciable. De esta forma es evidente que en todas las instancias penales el común denominador es el comportamiento delictivo de un individuo —que inicia su carrera procesal desde que se le imputa una conducta delictiva y es sujeto al procedimiento penal hasta que cumple su condena— lo cual evidencia que toda la legislación penal está orientada a resolver problemas sociales reales y no hipotéticos, porque tal como se nos presenta la ciencia penal, todo parece indicar que el problema se segmenta y pasa de una instancia a otra y, los juristas vía esta segmentación del saber penal desvinculan el problema real para trasladarlo a un entramado de categorías y conceptos en donde centran sus discusiones.

Empero, desde nuestro particular punto de vista toda la legislación penal debe de estar orientada a la resolución de los problemas delictivos que desde su inicio son un continuo, ininterrumpido, concretamente, el problema vivencial, naturalísticamente hablando no se puede desarticular al capricho de la doctrina, como si la realidad se pudiera fragmentar.

Así las cosas, ante esta dispersión los penalistas se han ocupado de alguna de estas partes del Derecho Penal que hacen su objeto de estudio y muy poco preocupa integrar la ciencia, así existen teóricos del delito, teóricos de la parte especial, procesalistas, penitenciarios; cada uno de ellos con su propia concepción de lo que es la impartición de justicia penal.

Sin embargo el problema grave no está en la dispersión de la ciencia sino en la concepción que se ha generado en torno a la

procesalistas y por otro sustantivistas que generalmente trabajan en compartimientos estancos.

justicia penal. De este modo las diferentes instancias tienen su particular idea de lo que debe ser su actividad¹².

En esta concepción el Ministerio Público es el dueño de la averiguación previa (Art. 21 Constitucional) y tiene el monopolio de la acción penal pero además es el rector de la policía carente de normatividad, pues no existe legislación alguna que establezca con precisión en que consiste la actividad policial. Al mismo tiempo el Ministerio Público es parte acusadora en el proceso; es consejero jurídico del Estado; es representante social; defensor de desprotegidos y de la familia y goza de fe pública en la realización de sus actos. (Art. 102 Constitucional).¹³

Su función es moralizadora y se caracteriza por perseguir a los malos para restaurar el bien, asimismo en su parcela sólo él decide y su trabajo por la justicia concluye, en su primera etapa, en la búsqueda de elementos indiciarios que una vez reunidos le permiten ejercitar acción penal contra el probable responsable.

A su turno el juez es copropietario del proceso, deberá resolver en un primer momento la situación jurídica del indiciado en el término, fatal para él, de setenta y dos horas que generalmente

¹² Un ejemplo puntual de esto se ve en los sectores judicial y penitenciario: en tanto la función judicial reside en sentenciar a un individuo por su culpabilidad en la conducta que se le imputa; en la ejecución penal no tiene ningún sentido la culpabilidad del sujeto toda vez que en esa instancia se pretende la readaptación del sentenciado. Ambas partes son evidentemente contradictorias. A este respecto destaca Bacigalupo Enrique. Estudio de Derecho Penal y Política Criminal. Cárdenas Edit. México .1989. Lo siguiente: «< Durante las discusiones de la Comisión de Reforma del derecho penal en Argentina en 1974 se puso claramente de manifiesto las dificultades para imponer la idea de culpabilidad en el ámbito de la individualización de la pena»-p.30 y ss.

¹³ Obviamente las funciones que desempeña el Ministerio Público son antagónicas quizá omnipotentes omnipresentes, pues todo lo puede y en todo el procedimiento penal está . En este punto hay que rescatar la discusión de Villalobos Ignacio que planteaba desde la tercer década de este siglo tratando

La función de la policía en el Estado de Derecho

confirma lo argumentado por el Ministerio Público y dicta formal prisión. Luego vendrá la administración de las pruebas que es el período de Instrucción, con el propósito de reunir elementos de convicción para atribuir responsabilidad al procesado, más tarde vendrá el período de juicio en donde el juzgador valorará las pruebas y las conclusiones de las partes, empero en este momento el Ministerio Público puede no sostener la acusación y sobreseer el juicio, y, finalmente dictará la sentencia tratando de ajustarse lo mejor posible a la técnica jurídica. Aquí concluye su trabajo, es esta su tarea de impartición de justicia, arroja al sentenciado con el Poder Ejecutivo y no vuelve a saber de él¹⁴.

Su función es garantizadora porque a su actividad le pone límite la ley, a la vez que rigen para el procesado garantías individuales como la legalidad y legitimidad, de donde derivan las garantías de defensa, de inocencia, de publicidad, de contradicción, de oralidad, inmediación, inmediatez, el beneficio de la duda, y el non bis in idem, entre otros.

La función del Juez penal se encuentra gobernada por las garantías individuales previstas particularmente en los Artículos 14 y 16 Constitucionales y específicamente en los siguientes párrafos: Artículo 14 Constitucional << *A ninguna Ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

de restringir la función ministerial sólo a la función persecutoria, en cuya posición coincidimos íntegramente.

¹⁴ Desde una perspectiva criminológica la función judicial se limita estrictamente a imputarle responsabilidad al sentenciado es decir afila su mejor técnica jurídica para ajustar la conducta del individuo a la norma vía la técnica jurídica. A este respecto el planteamiento de Baratta es elocuente. BARATTA Alessandro. *La Vida y el Laboratorio del Derecho: A propósito de la imputación de responsabilidad penal del procesado.* Capítulo Criminológico. Órgano del Instituto de Criminología. LUZ. Maracaibo Venezuela. 1988. p.18 y ss.

La función de la policía en el Estado de Derecho

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil...>>

De la interpretación del Artículo 14, eje del sistema jurídico mexicano se desprende del párrafo segundo que nadie podrá ser privado de su libertad sino mediante juicio (garantía de audiencia o de debido juzgamiento) en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, tal párrafo encierra las más importantes garantías en materia procedimental; cuyos pilares lo constituyen la probanza y la defensa, de donde devienen todos los demás principios de un procedimiento eminentemente acusatorio.

Por lo que hace al Artículo 16 Constitucional este establece: <<*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

No podrá librarse orden de aprehensión...>>

El contenido del párrafo que precede es sin lugar a dudas el otro eje de nuestro sistema jurídico y de su interpretación emergen

garantías fundamentales en materia de legalidad como particularmente se expresa en el último renglón cuando establece como requisito para la autoridad fundar y motivar la causa legal del procedimiento siempre que se pretenda la afectación de los bienes jurídicos ahí previstos.

En el Artículo 20 Constitucional se contienen diversas garantías del orden penal que deberán observarse en el proceso que se sigue al inculpado. En sus diversas fracciones se contienen las garantías de inmediación, de inmediatez, de publicidad, de oralidad, de defensa, de contradicción, etc.

Artículo 20 Constitucional.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

1. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.(garantía de inmediatez y de libertad provisional bajo caución).

El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá disminuir el monto de la caución inicial;(garantía de racionalidad de la caución).

El juez podrá revocar la libertad provisional cuando el procesado incumpla en forma grave con cualquiera de las obligaciones que en términos de ley se deriven a su cargo en razón del proceso;

La función de la policía en el Estado de Derecho

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio:(garantía de inocencia).

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria:(garantía de publicidad y de inmediación).

IV. Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra.(garantía de contradicción).

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosle el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándose para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso:(garantía de probanza).

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso; (garantía de información e igualdad).

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite un mayor plazo para su defensa; (garantía de certidumbre).

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y; (garantía de defensa)

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. (garantía de legalidad)

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones V, VII y IX, también serán observadas durante la averiguación previa, en los

La función de la policía en el Estado de Derecho

términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en las fracciones I y II no estará sujeto a condición alguna.

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

A nivel teórico tales principios garantistas los ha desarrollado ampliamente Ferrajoli : que de manera panorámica revisamos en esta sede. Son diez los axiomas del garantismo penal que desarrolla el autor de referencia <<se trata de un modelo límite, sólo tendencial y nunca perfectamente satisfacible, su axiomatización resulta de la adopción de 10 axiomas o principios axiológicos fundamentales no derivables entre sí,>>¹⁵

- A1 Nulla poena sine crimine
- A2 Nullum crimen sine lege
- A3 Nulla lex (poenalis) sine necessitate
- A4 Nulla necessitas sine iniuria
- A5 Nulla iniuria sine actione
- A6 Nulla actio sine culpa
- A7 Nulla culpa sine iudicio
- A8 Nullum indicium sine accusatione
- A9 Nulla accusatio sine probatione
- A10 Nulla probatio sine defensione

Vistas así las instancias punitivas de manera fragmentada, la justicia penal se nos muestra como un laberinto sin salida en donde tanto las autoridades como el procesado viven el drama procesal, pero

¹⁵ FERRAJOLI Luigi. Derecho y Razón . Teoría del garantismo penal (prólogo de Norberto Bobbio). Traducción de Perfecto Ibañez y otros. Editorial Trotta, S.A. Madrid. 1995.p.93.

ninguno sabe muy bien por qué el Estado sanciona y, por otra parte aun no se sabe exactamente si el derecho penal resuelve los problemas que pretende resolver¹⁶.

En el otro sentido que proponemos. Ver a la justicia penal como la actividad a cargo del <<Sistema Penal>> implica que las funciones de todos los órganos públicos se orienten en una sola dirección, que su trabajo se complemente, que imperen las garantías que rigen en materia penal en todos los ámbitos procedimentales principalmente que se deposite la conducción de todos los sectores del sistema penal en el poder público originario de la función de administrar la justicia: El Poder Judicial¹⁷.

Así entonces, dentro del sistema penal convergerán legislación y ciencia, sin parcelar el conocimiento, y los diferentes sectores deberán estar orientados a ese propósito tan alto de impartir justicia, o quizá más modesto, tratar de resolver los conflictos sociales.

De este modo nuestra pretensión es describir los niveles que integran el sistema penal, a saber; el nivel normativo y la ciencia que lo interpreta, y el nivel operativo o la función de los órganos públicos punitivos. Con el propósito de construir una ciencia penal globalizadora que integre a todas las áreas del Derecho Penal que

¹⁶ En este sentido ha sostenido Zaffaroni que el derecho penal no es el modelo para resolver conflictos sociales sino sólo para reprimirlos, ya que al llevar a prisión a los sentenciados no resuelve el problema sino genera otros y, por otra parte inexplicablemente se ha olvidado de la víctima del delito.

¹⁷ En México, efectivamente no existe un sistema penal, como ya hemos visto el procedimiento está parcelado y en manos de diversos poderes públicos. En principio es impostergable que los órganos públicos encargados de la punición efectúen una función jerarquizada, organizada y coherente en orden a la legalidad, eficiencia y eficacia. Empero debe presidir todas las instancias procedimentales y de ejecución la figura del Juez. A este respecto puede ser un ejemplo el Juez de vigilancia penitenciaria español cuya función reside en vigilar el cumplimiento de la condena es decir se extiende al régimen penitenciario la intervención judicial. RIVERA BEIRAS, Iñaki. Autores varios. J.M. Bosch Editor S.A. Barcelona. 1992.p.143 y ss.

La función de la policía en el Estado de Derecho

relacione los conocimientos y no segmente la realidad con propósitos interpretativos, como si el comportamiento humano admitiera segmentación.

Para ello es necesario propiciar la transformación del sentido del derecho penal, particularmente de los órganos públicos encargados de aplicarlo.

Así, deben judicializarse todas sus funciones; la Averiguación Previa en manos del Ministerio Público debe ser trasladada al Juez Instructor (como sucede en algunos países europeos y otros tantos latinoamericanos) y en la etapa de ejecución penal se debe establecer la figura del Juez de Ejecución Penitenciaria para conferir mayor seguridad jurídica a la imposición de la pena. Todos los actos de los órganos públicos dirigidos a sancionar infracciones y delitos deben ser presididos por servidores públicos del poder judicial —jueces—. En el caso policial debe existir el Juez Calificador de infracciones.

En realidad, lo que hoy llamamos Procuración y Administración de Justicia debe ser incluido en un todo homogéneo, funcional y coherente que se aproxime a un sistema penal.

Llegado a este punto es conveniente preguntarse ¿Qué tipo de comportamientos sociales debe controlar el sistema penal? y específicamente ¿Cuáles son las conductas que interesan a la función policial?.

Obviamente, las conductas a controlar tanto por el sistema penal y la policía como parte integrante de aquél, son las conductas desviadas y las más graves de las desviaciones que, sin lugar a duda, son las infracciones —contenidas en legislaciones administrativas como

<<Bandos de policía y buen Gobierno>> y <<Leyes cívicas>>— y los delitos.

Un estudio de Talcot Parsons, dentro de la corriente del estructural-funcionalismo, respecto de la desviación y el control social desarrolla las siguientes ideas¹⁸.

El equilibrio es el punto referencial entre el control social y la desviación, pero en el caso en estudio sólo se analiza ésta última, es decir a la prevención de los tipos de tendencia desviada y a los procesos para contrarrestarse e integrarlos nuevamente al estado de equilibrio.

Los mecanismos de control no tienen por objeto eliminar las conductas desviadas sino limitar sus consecuencias e impedir que se propaguen.

Existen procesos preventivos a través del control social cuya función es señalar al actor a no aventurarse a procesos de desviación, es común decir, enseñan lo que hay que hacer, se diferencian de éstos los procesos de restauración del equilibrio, en cuyos casos se desconocen los elementos alienativos que generan la desviación.

La socialización como el control social buscan el ajustamiento a las tensiones, que pueden dar origen a una motivación

¹⁸ Este autor efectuó una revisión solamente superficial acerca del crimen, en realidad la visión de la desviación y el delito la hizo Robert Merton, dentro de la corriente funcionalista.

desviada, pero hacer este estudio sería objeto de la psicología, sin embargo nos limitaremos a analizar las tensiones en sus principales reacciones: ansiedad, fantasía, agresividad y autodefensa del ego y del status. Para todos estos casos deben existir medidas efectivas de control.

Uno de los tipos más importantes de control opera sólo en el caso de afectar la conducta exterior del sujeto a través de la coerción y la amenaza legal para impedir ciertas acciones o disuadir al probable actor de realizarlas, vía la intimidación penal.

Pondremos mayor atención en los análisis de los aspectos motivacionales subyacentes, mucho más sutiles, para no entrar de inmediato al medio institucionalizado de control social punitivo.

El apoyo es el primer elemento de todo mecanismo de control social, surge para dar seguridad a quien, debido a su tensión manifiesta en la ansiedad, pueda recurrir a reacciones agresivo-destructivo o defensivas. El apoyo se puede externar de muy variadas formas pero su resultado siempre será de solidaridad de tal forma que transmita seguridad, no debe ser incondicional, otorgado desmedidamente, pues esto acarrearía un problema mayor ya que el actor vería caprichosamente recompensada su desviación. Si en cambio debe existir tolerancia para el sujeto que se apoya, pero moderada y hasta cierto límite. Una vez que se ha encontrado un círculo vicioso la tolerancia debe aun con más razón limitarse, ya que de lo contrario en lugar de que se evite el vicio se refuerza.

Hasta lo que hemos referido no se involucra todavía la intervención de control institucionalizada, sino que el apoyo al que nos hemos venido refiriendo proviene de particulares y en algunos casos de tratamientos médicos especializados, como sucede con la psicoterapia, —mecanismo muy usual en las sociedades centrales— pero que sólo entabla relaciones entre sujetos, siendo entonces inaplicable este método para asuntos multipersonales de interrelación social. Por tal motivo los fenómenos más importantes han de resolverse con la integración institucional de la motivación y el reforzamiento recíproco de las actividades y acciones de los diferentes actores individuales implicados en una estructura social institucionalizada.

La institucionalización tiene como una de sus primeras funciones ayudar a ordenar las diferentes actividades y relaciones de tal manera que constituyan un sistema coordinado que pueda manejar el actor para evitar conflictos sociales; por ejemplo, debe regirlo un horario. Otro aspecto vine a ser el establecimiento de prioridades institucionalizadas.

Otro tipo de control social a través de acciones significativas particularmente para los jóvenes, que participan de una cultura del entretenimiento es por ejemplo; la actividad deportiva, el juego y el baile a través de ellos se les mantiene integrados —hay identidad y fines comunes—, por lo mismo estos mecanismos encausan las conductas susceptibles de desviación.

Resulta claro que el equilibrio se mantiene entre la tolerancia y la restricción, en tanto que el apoyo se confiere a través de

la legitimación institucionalizada de las pautas en cuestión y de solidaridad resultante.

<<Algunos autores sostienen que se debe hacer un análisis de las limitaciones que recaen sobre controles formales y jerarquías de status, por lo tanto es de gran importancia funcional el relativo aislamiento mutuo de muchos de los sistemas en la sociedad en general. Con respecto a la significación funcional del aislamiento, estudiaremos los mecanismos que tienen la función de impedir que elementos potencialmente en conflicto que forman parte de la cultura y la estructura social produzcan una lucha abierta. Estos mecanismos de aislamiento se aplican en tanto la estructuración en la sociedad o grupo se ha producido ya. Existen dos facetas primarias el impedir la formación de estructuras de grupo con su mayor probabilidad de que se enraíce la desviación, y el impedir toda pretensión de legitimidad. Bajo diversas formas son la enfermedad y el delito.>>

En el caso del delito es preciso resaltar ante todo, la privación de toda pretensión de legitimidad e incluso aun cuando éste no se cometa, se entiende como una conducta ilegítima, independientemente de su comisión, que encuadra en una conducta negativa transfigurada en un comportamiento criminal, que es sólo una parte de todo el comportamiento desviado. El delincuente es colocado en una posición específica institucionalmente definida y éste aun cuando se niegue a aceptarla es atraído por el núcleo delincuente. Al ser expulsado de la sociedad, sólo dejará de unirse a otros delincuentes si se usa la coerción para impedirlo. Otro ejemplo de desviación, con connotación diferente es la enfermedad. Sucede lo contrario en cuanto a

La función de la policía en el Estado de Derecho

la persona enferma, quien encuentra legitimado su status de persona, y por el contrario se le coloca en una posición especial. Con respecto a la relación que mantiene un grupo de personas enfermas, éste puede ser circunstancial y transitorio ya que no pretende una agrupación en sí o legitimación de su condición de enfermos, cosa contraria sucede con los delincuentes.

Expuesto lo anterior concluimos que el análisis de algunas ideas acerca de la desviación y el delito de la obra de Talcot Parsons éste sigue la corriente weberiana del estructural funcionalismo, esto es la integración social que parte de modelos tipo para su comparación empírica, de donde resulta el funcionamiento de la sociedad a través de estructuras institucionalizadas.

De este modo el control social se ejerce ya por mecanismos informales o difusos o por instituciones socialmente creadas para tal fin, tal es el caso del sistema penal y de la policía, objeto de nuestro estudio, institucionalizado para ejercer control.

A continuación desarrollaremos algunas reflexiones en torno a las acciones que realiza el Estado para evitar que se cometan delitos. Particularmente identificar como operan los sectores de nuestro sistema penal a saber; legislación a través de la amenaza legal contenida en la norma penal y sus efectos disuasivos en los potenciales delincuentes. Asimismo evaluaremos la manera en que se realiza la función preventiva de la policía.

3.2. La prevención y represión de la criminalidad dentro de la legalidad.

Una revisión retrospectiva del derecho penal nos presenta que todo lo punitivo se puede caracterizar esencialmente por dos categorías: la retribución y la prevención.

De este modo dentro del derecho penal se han considerado esencialmente dos modelos punitivos que han devenido en paradigmas retribucionistas y prevenciónistas. En realidad en estas dos grandes vertientes se sintetiza todo lo que implica derecho penal.

En este orden de cosas, es de manejo común en los manuales de derecho penal caracterizar a las categorías que hemos referido vinculándolos a las "escuelas penales", así existió la escuela clásica del derecho y la escuela positiva; a la primera se vincula la retribución y la segunda la prevención, posteriormente al surgimiento de estas "escuelas" se instauraron otras que en lo general comparten una u otra posición e inclusive existen posiciones eclécticas.

No coincidimos con esta concepción de las "escuelas penales" ni considero que sea esta la mejor forma para reconstruir al derecho penal, las ideas penales no son producto de unos cuantos "genios" sino que se producen en un contexto social, económico, político y cultural, en un momento histórico concreto y su producción obviamente recibe el influjo de estos elementos. Por tales razones pensar en "escuelas" en el derecho penal implicaría que los iluminados

La función de la policía en el Estado de Derecho

con sus ideas van construyendo la realidad y lo que ocurre es precisamente inverso.

Cada sociedad produce su derecho penal y más propiamente dicho cada sistema económico-político produce su derecho penal. Así las hegemonías construyen en la práctica las acciones punitivas y los legisladores se encargan de hacer las normas penales, después de esto los penalistas interpretan estas normas y producen la ciencia penal, de suyo el saber penal es un conocimiento construido de segunda mano.

Lo anterior no niega el hecho evidente de la existencia de magníficas ideas penales de ilustres penalistas que han producido el saber penal, empero la existencia de tales escuelas es indemostrable, acaso el ingenioso Enrique Ferri tuvo éxito con su denominación de "escuela clásica" que empleó para motejar a los que no participaban de las ideas de su "escuela positiva" (Zaffaroni.E.R.1991:252).

Considero más apropiado reconstruir al derecho penal a partir de los dos únicos modelos filosóficos que justifican a su vez los modelos punitivos; ambos desde una específica concepción antropológica. El primer modelo se construye sobre la base de una concepción filosófica de justicia absoluta —siguiendo a Kant, el hombre es fin en sí mismo— y el otro desde una concepción utilitarista —de acuerdo con Bentham el hombre puede ser medio para fines de utilidad social—. El primer modelo de la justicia absoluta justifica la retribución en tanto el modelo utilitarista justifica la prevención.

La historia de la punición es la historia de la retribución y la prevención, cada una de estas categorías en determinadas condiciones son el eje de todo el derecho penal, e inclusive en mixturas algunas veces arbitrarias se les hace coincidir.

3.2.1. Dos sectores del sistema penal: función policial y penitenciaria (la sombra de uno arrastra al otro.)

La función de los subsistemas del sistema penal no debe verse desarticulada, incoherente o contradictoria pues todo sistema tiene por esencia que sus componentes funcionen de manera ordenada y en un solo sentido, así los sectores policial y penitenciario guardan estrecha relación porque ambos deben funcionar en el marco general del sistema penal globalmente concebido.

Si se tiene una concepción retribucionista y la legislación es de éste corte, la policía y la prisión tendrán como función la represión del delincuente, empero si la legislación y la ciencia penal se inclinan por la prevención la misión de la policía y la prisión deberá ser anticiparse a la comisión de delitos y evitar que se vuelvan a cometer.

El derecho penal de uno o de otro modelo justifica la intervención de los órganos punitivos reprimiendo o previniendo, por ello en el caso de estas dos instituciones necesariamente la sombra de

La función de la policía en el Estado de Derecho

una arrastra a la otra, no puede ser concebido de otra forma (Bustos, J., 1987:495).

Aunque acontece con cierta frecuencia que el discurso legitimador en torno al funcionamiento de estas instituciones sea totalmente contradictorio, pero ello ya no es imputable a los modelos penales si no a la ignorancia de los mismos.

Prevenir en términos penales implica anticiparse a la consumación de delitos, empero en la práctica punitiva todo parece indicar que los órganos del sistema penal van a la zaga.

Cuando reflexionamos acerca de la prevención delictiva encontramos que existen dos soluciones pragmáticas e inmediatistas, difundidas éstas en los ámbitos generalmente burocráticos: El incremento de la policía frente al crecimiento del índice delictivo (se plantea como un cálculo especulativo de costos-beneficios) y , el agravamiento de sanciones (endurecimiento de los Códigos penales o la "política criminal del miedo").

Ninguna de estas posiciones ha demostrado eficacia. La carrera al infinito que se plantea con la solución policial conduciría a que algún día terminaremos siendo nosotros mismos nuestros propios policías, así combatir el crimen implicaría hacer rounds de sombra.

Por otro lado endurecer los códigos conlleva al "pensamiento mágico cavernícola" —siguiendo a Zaffaroni— consistente en hacer de formas realidades, es decir, a la manera del

La función de la policía en el Estado de Derecho

hombre primitivo que pintando reces en la cueva las poseía. De igual forma agravar sanciones en los códigos en la idea de que con ello se disuade a los criminales equivale al mito cavernícola. En realidad, hasta el día de hoy no existe ninguna posibilidad demostrativa para sostener la intimidación penal a través del agravamiento de sanciones.

Así las cosas, las soluciones planteadas son siempre medidas pragmáticas, y acaso populistas, para generar un sentimiento de seguridad colectiva, empero sus resultados son ineficaces amén de inidóneos.

Ante estas reflexiones nos asalta la pregunta ¿como debe prevenirse la delincuencia?. Obviamente, no puedo proponer una solución mesiánica, porque sería también mágica e inediatista. Lo que si se puede proponer en este trabajo, es un bosquejo acerca de la manera en que operan los órganos del sistema penal (policía y prisión, en este caso) y, a partir de la percepción que se tenga de la eficacia del sistema y de la "objetividad del castigo" —en términos de Gibbs—¹⁹ se puede evaluar la potencialidad preventiva del sistema penal.

Por ahora, podemos anticipar que son precarias las potencialidades prevencionistas del sistema penal, en realidad casi nulas, pues como sostiene Baratta, las soluciones político-criminales no deben ser reactivas sino proactivas²⁰. De ello estamos convencidos.

¹⁹ ORTIZ ORTIZ, Serafín. Los Fines de la Pena. Instituto de Capacitación de la P.G.R. México. 1993. pág. 188.

²⁰ BARATTA, Alessandro. Requisitos mínimos de respeto de los Derechos Humanos en la ley penal. Poligrafiado. Maracaibo, Ven. 1985. pág 98.

Sin embargo en la reflexión permanente se pueden ir planteando algunas propuestas políticos-criminales, a través de acciones concretas de los órganos del sistema penal.

A continuación desarrollaré, a manera de explicación, que ocurre con el funcionamiento de la policía y la prisión, desde la percepción particular que tengo del funcionamiento real policial y penitenciario. Por ahora no precisamente apoyado en el dato empírico, pero no por ello estéril.

a). La función policial preventiva.

Con cierta frecuencia la doctrina concibe la función policial como una actitud estrictamente administrativa al margen de la función global del sistema penal. Así si revisamos la mayoría de los textos acerca del derecho penal, no involucran a la policía en su objeto de estudio, un buen ejemplo de ello, es evidente si revisamos en que áreas de la punición se ha desarrollado más la información doctrinal y así encontraremos que particularmente, se tiene un abundante desarrollo acerca del Derecho penal desde su aspecto filosófico, su historia; de la teoría del delito; de la materia adjetiva — particularmente Averiguación previa y proceso—, y en un plano semi olvidado, el Derecho ejecutivo penal —la prisión—.

Por cuanto hace a la policía, muy pocos penalistas se han preocupado por estudiarla, inclusive a nivel legislativo la producción de normas reguladoras de esta institución punitiva es escasa, y solo en

fecha reciente se aprobó en el Congreso de la Unión la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Dic. 1995).

De este modo es evidente la poca información que en este rubro existe por ello es menester; ir construyendo doctrina y acaso teoría acerca de la función policial.

Esta función no puede desarticularse del derecho penal en general, ya que la función de la policía se orienta por el modelo punitivo que diseña cada Estado.

Sabemos nosotros que los paradigmas penales que se han configurado son esencialmente dos: el que deviene en una concepción de justicia absoluta, fincado particularmente sobre la idea kantiana de concebir al hombre como fin en sí mismo y que en términos estrictamente penales devino en el derecho penal retributivo. El otro modelo penal se construyó a partir del utilitarismo benthamiano, principalmente, que concibe al hombre como medio para otros fines que a su vez produjo el derecho penal preventivo.

Así, en este estado de cosas la función policial dependerá de la retribución o de la prevención según la mayor o menor inclinación de la legislación penal para uno u otro modelo. En el modelo retributivo, fincado en la búsqueda de la justicia la función policial será la represión de la conducta criminal, toda vez que con la imposición del castigo se tiene por satisfecha la idea de la justicia. En consecuencia la policía reprime y persigue para conducir a los

delincuentes a los órganos de justicia penal, para que estos impongan y ejecuten la sanción.

El otro modelo es el preventivo, en este se pretende, a través de la policía, anticipación a la consumación de los delitos, la que constituye la función preventiva. En este caso el aparato policial investiga y trata la detección de zonas y sectores sociales en donde pueden presentarse comportamientos criminales, de modo tal que esta detección implica el hecho de descubrir probables delitos y prevenirlos.

En este sentido coincidimos con Juan Bustos Ramírez quien en el mismo sentido vincula el fin de la policía con las finalidades de todo el sistema penal y particularmente con los fines pretendidos por la pena privativa de libertad, que es el telón de fondo del sistema y que en ella encuentra su justificación²¹.

b) Prevención de la delincuencia y prisión.

Quien haya estado cinco minutos en la prisión se habrá dado cuenta que en su interior coexiste un grupo humano diferente al resto de la sociedad. No porque dentro estén los malos y fuera los buenos, sino porque sus comportamientos se regulan por diferentes valores y normas.

²¹ BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Control Social y Sistema Penal. Promociones y Publicaciones Universitarias. Barcelona. 1987. pág. 492.

Conocido este proceso de "prisonalización"²² que se efectúa en la prisión: Rompe la cultura de presentación del que ingresa y le introyecta otra carcelaria²³. Esta cultura del interno generalmente fincada en la violencia²⁴; y reproducida por el lenguaje; los hábitos para comer, dormir, levantarse, acostarse, recibir visita íntima y la asunción de papeles diferenciados.

El que ingresa a la prisión al tener contacto inmediato con los internos, se da cuenta que las pautas de comportamiento en la interrelación social intramuros las ponen los reclusos, no las autoridades. En seguida se habrá de enterar que existe un conjunto normativo institucional y otro impuesto por los internos; el primero que establece los premios, si se porta bien, y los castigos si lo hace mal y por parte de los internos rige "el código de reclusos"²⁵, que se fundamenta en el principio de lealtad entre reos y señala normas no escritas pero obligatorias. Clinard lo define como: el <<conjunto explícito (aunque no escrito) de valores, y de normas derivadas de aquéllos, que coexisten con las reglas oficiales de la institución>>²⁶.

Así con una normatividad paralela, no escrita pero eficaz para el control de internos, esta ley fáctica es aplicada por los grupos organizados en el interior de la prisión, de ahí podemos sostener, con

²² MARCO DEL PONT, Luis. Derecho Penitenciario. Cárdenas Editor. 1a. reimpresión. México. 1991. Refiere el autor que el proceso de prisonalización deriva de un enfoque sociológico, la nueva Criminología y el moderno penitenciarismo. EL concepto se debe a Clemmer. pág.198.

²³ Sociedad Carcelaria crea su propia cultura. Es como dice Sykes: "Una sociedad dentro de otra". Ibidem. pág. 195.

²⁴ En razón de su carácter violento, Franco Basaglia las denominó: "instituciones de violencia". Ibidem. pág.202.

²⁵ Se conoce como Código del recluso la ley no escrita, pero impuesta de facto por la delincuencia organizada.

²⁶ Ibidem. pág.197.

cierta ironía, que las llaves de la cárcel las tienen los internos empero un tipo específico de presos: La delincuencia organizada.

Para nadie es un secreto que el control interno de las prisiones está en manos de la delincuencia organizada, quienes manejan los espacios físicos, controlan drogas, venden comida, luz, seguridad, hasta favores y en contubernio con algunas autoridades corruptas otorgan beneficios.

Sin embargo, de ambos lados de las rejas hay intereses, los del interior controlan, los de fuera ganan. Tal parece que no importa absolutamente alcanzar el fin de la prisión: La readaptación social.

No obstante esta situación imperante en muchas de las prisiones nacionales, en nuestros días se ha presentado un tipo específico de criminalidad organizada al interior de estos centros de internamiento. Me refiero a la delincuencia organizada del narcotráfico, que por su alta incidencia ha logrado configurar una parte importante de la población penitenciaria.

Estos grupos de narcotraficantes han impuesto sus propias reglas y desafían frontalmente a las autoridades penitenciarias vía la amenaza directa, violenta, intimidatoria que ha llegado, como lo hemos visto, a poner al borde de la muerte al notable criminólogo Juan Pablo de Tavira, primer director del Centro de Readaptación Social de máxima Seguridad de Almoloya, cárcel para reos de alta peligrosidad y, más propiamente cárcel para narcotraficantes.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Ante esta situación, cada día se torna más complejo organizar y dirigir las prisiones, pues aun cuando las autoridades no lo reconozcan oficialmente existe un altísimo porcentaje de prisiones administradas internamente por reclusos en el esquema conocido como el autogobierno.

Actualmente existen en México en funcionamiento 447 prisiones denominadas de la manera siguiente: 124 Ceresos; 5 Penitenciarias; 25 Reclusorios preventivos; 177 Cárceles Municipales; 8 Cárceles, 2 Centros Federales de máxima Seguridad, 1 Colonia Penal y 1 Centro Psiquiátrico. (Y están por ponerse a funcionar 12 Centros Penitenciarios más).

De todos ellos se considera que existe autogobierno en las prisiones donde existen grandes intereses económicos derivados del narcotráfico, principalmente en los centros del bajo, norte, centro y sur de nuestro país.

Aun cuando, no es esto un reconocimiento oficial en fecha reciente en el Diario Reforma la ex-directora de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F., Lic. Verónica Navarro Benites reconoció que existe el autogobierno en las prisiones de la Capital; al respecto dijo que en los reclusorios del D.F.: <<Se venden los servicios permitidos y los ilegales. Se venden los derechos de los internos, como son la visita conyugal y el tener ciertos aparatos electrodomésticos, y se venden las violaciones a los reglamentos>>. Asimismo agregó que de no reglamentarse ciertos servicios y practicarse en cada administración una auditoría, <<se

promueve el autogobierno y el que los internos puedan adquirir cualquier cantidad de productos en el interior>>.²⁷

En estas condiciones, con la prisión es prácticamente imposible alcanzar el altísimo propósito de resocializar a los delinquentes, y casi ninguna probabilidad existe con la delincuencia organizada. A tal efecto en las líneas que siguen hablaremos de la finalidad readaptadora de la prisión.

Se advierte que hay quienes la llaman mito y eufemismo, ideología, utopía, quimera, desideratum; Francisco Muñoz Conde dice que la idea de resocialización sólo es una palabra de moda que se ha usado indiscriminadamente sin que nadie sepa muy bien lo que quiere decir con ella; y por cuanto el fin que se persigue con ésta es contradictorio, toda vez que en una sociedad que produce ella misma la delincuencia, <<no es el delincuente, sino la sociedad la que debería ser objeto de resocialización>>²⁸.

Este mismo autor dirige su crítica al tratamiento penitenciario, que más adelante analizaremos.

A su vez García-Pablos llega a la siguiente conclusión: <<"si se parte de que la pena es un mal" y somos conscientes de que produce un efecto destructivo y estigmatizador, el supuesto efecto "resocializador", con que se recompensa al delincuente al ejecutar

²⁷ MARIA LUISA, Pérez. Diario Reforma del 1 de febrero de 1995.

²⁸ MUÑOZ CONDE, F.Op.Cit.p.51. Cita a Brunsten.

aquel "mal", parece no poder ser, a lo sumo, más que un mito o un eufemismo>>²⁹.

Alessandro Baratta por su parte, sostiene que la resocialización, se sustenta en una "teoría ideológica" mixtificadora de la realidad social, tendiente a producir consenso en la generalidad de los ciudadanos en torno al sistema penal; de esta forma el fin de la resocialización atribuido a la pena aparece definitivamente como una ilusión³⁰. En caso de la teoría de la prevención especial positiva (resocialización) sabemos que en los últimos años la ideología del tratamiento ha experimentado una fuerte crisis en las áreas del capitalismo central³¹.

En el ámbito latinoamericano el autor colombiano Emiro Sandoval ha dicho: <<de manera, pues, que la ilusión a la sociedad que aparece en muchas de las expresiones actualmente empleadas para significar el objetivo primordial de las sanciones penales (resocialización, readaptación social, reeducación social, etc.), no es más que una simple apariencia por cuanto la acción continua siendo encaminada, en forma exclusiva, hacia el individuo aisladamente considerado>>³².

Finalmente otras de las impugnaciones contra la resocialización, efectuada en nuestro medio, es la que apunta Zaffaroni

²⁹ GARCÍA-PABLOS, Op. cit. p. 697.

³⁰ BARATTA, A. "Criminología y Dogmática Penal. Pasado y futuro del modelo integral de la Ciencia Penal". Papers, revista de sociología No. 3 Universidad Autónoma de Barcelona. 1980.p.23. También viejas y nuevas estrategias..Op.cit.p.84 y ss.

³¹ BARATTA, A. Op.cit. Ibidem, p.85.

³² SANDOVAL HUERTA, Emiro. "penología".Op.cit.p.106.

<<Esta absolutización de la resocialización>> convierte a las legislaciones penales vigentes en mayor o menor medida en un instrumento de una "dictadura" ética del Estado, que cada día deja menos espacio para la libertad de conciencia, lo que hace que los Estados éticos sean inmorales por su base. Esta última crítica dirigida a las legislaciones³³.

Por nuestra parte entendemos que la "resocialización" supone la "socialización" como primera función de la sociedad para todo individuo, y que, el delincuente al cometer un delito es un sujeto desviado que no ha internalizado los valores supremos de la sociedad (entre ellos las normas de conducta), por lo que debe ser "resocializado", a través de la aplicación de un tratamiento compulsivo (penitenciario) privándolo de su libertad. Frente a este supuesto es posible ironizar, para ver si la delincuencia organizada ha sido socializada de acuerdo a las pautas y valores que se supone son comunes en la sociedad. Esto suena irónico ya que como es de suponerse la mafia constituye un grupo social diferente al resto de la sociedad, con organización y normatividad propia. Sus reglas de comportamiento no son las de toda la sociedad, tampoco el Derecho positivo, más bien ellos producen su propio derecho. Así, aun en la vida libre su socialización es diferente y sus normas de comportamiento otras distintas a la sociedad.

Por otra parte tampoco podemos aceptar que dentro de la sociedad el individuo se socializa de una manera standar, es decir, no creemos que exista un tipo de hombre universal y mucho menos en

³³ ZAFFARONI, E.R. "Política Criminal". Op.cit.p.106.

sociedades tan diferenciadas como las nuestras, en donde la cultura dominante subsume a las diversas manifestaciones culturales con la pretensión de dominación.(Ortiz.S.,1993:152.)

Sin homogeneidad social no es posible una socialización igual para todos; no puede el tratamiento penitenciario pretender "resocializar" a grupos diversos. Porque la resocialización sólo sería posible cuando el individuo a resocializar y el encargado de llevarla a cabo tienen o aceptan el mismo conjunto valorativo. vinculado a un espacio social específico, pero como no existe un sistema de valores universal ni inmutable; la resocialización significa simplemente, dominio de unos sobre otros. <<En el fondo, todo intento resocializador supone la imposición de una idea a costa de la libre autonomía del individuo>>³⁴.

Como en definitiva, desde el punto de vista moral no existe fundamento para pretender resocializar al sujeto, la resocialización debe consistir en hacer aceptar al delincuente las normas básicas que rigen a la sociedad. El objetivo resocializador, en tal caso sería el respeto y la aceptación por parte del delincuente de las normas penales con el fin de impedirle cometer en el futuro nuevos delitos.

En este último caso consideramos que el <<respeto a la legalidad penal>>³⁵, es una resocialización trunca que se reduce sólo a la reproducción del ordenamiento jurídico. En este sentido se dirigen

³⁴ MUÑOZ CONDE, Francisco. Op. cit.p.38.

³⁵ HAFKE. Citado por Muñoz Conde Francisco.Op. cit.p.57.

las teorías más recientes de la pena, y en el ámbito de las teorías alemanas se argumenta que la finalidad de la pena (prevención especial) es lograr que el individuo lleve en el futuro una vida sin delito, (así lo enuncia la ley General Penitenciaria Alemana en el párrafo 2.1., vigente)³⁶.

En un esfuerzo de síntesis hemos expuesto diversas perspectivas de análisis, en cuyos planteamientos argumentamos la injustificada finalidad readaptadora de la prisión.

- a) Desde la perspectiva cultural. No existe una sociedad homogénea que comparta idénticos valores (la sociedad mexicana se reconoce como pluricultural; Artículo 4º Constitucional primer párrafo, en la reforma de diciembre de 1992). De este modo, la imposición de valores es una actitud inmoral e ilegal, pues pensar en homogeneidad cultural implica negar la diferencia. La prisión no es el sumun de los valores, si así fuera habría que cerrar las escuelas.

- b) Por lo que hace a la perspectiva social. No existe un proceso de socialización igual para todos los sujetos, porque no existe un modelo humano standar, menos aun en las sociedades estratificadas y desigualitarias, como la mexicana, por ello las personas se socializan de

³⁶ SCHELLHOSS. Citado por Muñoz Conde F.Op.cit.p.60.

acuerdo a su pertenencia de clase, por mucho que la escuela pretenda sujetos de clase media.

- c) Desde el análisis socio-económico, se evidencia el carácter marginal de la población carcelaria, es decir; la población reclusa se identifica con la pobreza; más del noventa por ciento de los internos son sujetos improductivos o provenientes de economías informales, sin empleo y con muy pocas probabilidades de conseguirlo en la vida libre. Empero, a través del trabajo y la capacitación para el mismo se pretende readaptarlo.
- d) En otro enfoque, en la acción política ó de política criminal. Es mínima la voluntad del Gobierno para readaptar a los sujetos, la proporción entre personal e internos lo demuestra (La O.N.U. recomienda; por cada diez internos uno debe vigilar el tratamiento), en nuestro sistema penitenciario la desproporción es alarmante. Adicionalmente la violencia, la drogadicción, la corrupción y ahora la delincuencia organizada que se ha adueñado de la prisión impiden la resocialización. Dicho de otra forma, en tanto no exista el tratamiento ni las condiciones para poderlo suministrar no será posible, al menos pensar en readaptación.

La función de la policía en el Estado de Derecho

- c) Y, finalmente en la dimensión filosófica se parte de una paradoja: se pretende hacer sujetos libres privándolos de su libertad.

Así las cosas las disposiciones normativas se desplazan en el nivel discursivo y declamatorio en tanto la realidad punitiva nos muestra la auténtica función de la pena privativa de libertad. No obstante, en esta sede reproducimos lo dispuesto por la ley de la materia.

La ley que establece las Normas mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Artículo 1º <<Las presentes normas tienen como finalidad organizar el sistema penitenciario en la República conforme a lo establecido en los artículos siguientes>>. Y, en el Artículo 2º dice: <<El sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente>>.

En este sentido es oportuna la enunciación que hace Eugenio Raúl Zaffaroni cuando señala las condiciones que existen en la relación con la prisión.

<<La prisión se cuenta entre los principales factores criminógenos, siendo paradójal que el fin legal de su existencia sea

precisamente, realizado de manera que provoca usualmente el efecto diametralmente opuesto al procurado>>³⁷.

Hasta aquí hemos impugnado el fin resocializador atribuido a la pena privativa de libertad, empero, fundamentalmente, ¿cuál debería ser entonces el fin de la pena? no confiamos en la abolición porque tampoco se resuelve el problema de la delincuencia, más bien se traslada de nueva cuenta a la sociedad³⁸. Por ahora, creo que el fin de la pena privativa de libertad debería ser, si reconocemos la práctica penitenciaria realizada en los centros de máxima seguridad, el fin de prevención especial negativa: la neutralización. Asimismo debe fortalecerse el objetivo prioritario de no desocializar aun más a los que ingresan a la cárcel, para que cuando egresen no salgan peor de como entraron.

³⁷ ZAFFARONI, E. R. "Tratado de Derecho Penal". Parte General Tomo V. Ediciones Ediar. Buenos Aires 1983 p. 491. Cita a Von Heintig. La pena II, p.213. y ss.

³⁸ En este sentido Ver Jiménez A. María Angélica. "La probación": Una medida eficaz de prevención especial. Instituto de Criminología. Universidad del Zulia. Serie Investigadores. Maracaibo. 1988. Dice: "...que se abra camino a la idea de incorporar nuevos mecanismos alternativos al uso de la prisión..." p.160.

La función de la policía en el Estado de Derecho

3.3. La función del aparato policial : salvaguarda de las garantías y los derechos humanos.

3.3.1. La Prevención policial y prisión frente al desistimiento: ¿Por qué desiste el potencial criminal?

a) La política criminal legislativa y el pensamiento mágico.

Las normas jurídicas han sido hechas para que surtan sus efectos en la sociedad, es esta la razón por la cual nos interesa estudiar las instituciones del derecho penal en su relación directa con la realidad social.

De acuerdo con criterios jurídicos se sostiene que la norma penal tiene un carácter general y abstracto, es decir, se dirige a todos los hombres por igual y a todos los casos subsumibles a esa ley; no distingue desigualdades. Sin embargo, desde un punto de vista sociológico la sociedad, que ese conjunto de leyes rige, se nos presenta como un grupo humano heterogéneo, no es una sociedad de hombres iguales, por el contrario, las contradicciones que se presentan al seno del grupo social son evidentes (las sociedades latinoamericanas, al menos, son altamente diferenciadas).

Visto así el problema, no pueden las normas penales pretender surtir efectos análogos en hombres diferentes, o dicho con

mayor precisión. <<No hay un derecho igual para hombres desiguales>>³⁹.

A continuación vamos a analizar los efectos de la intimidación penal en la colectividad y establecer el vínculo con el desistimiento voluntario. Al parecer esto implicaría la realización de un estudio empírico desde una perspectiva psico-social, lo cual desde luego no es el propósito de este trabajo. Empero; para poder llevar a cabo nuestro estudio, nos auxiliaremos de algunos principios que ha establecido en esta área Gibbs (siguiendo su propósito respecto a una teoría de la intimidación en la que las dimensiones subjetivas del individuo y el riesgo al castigo determinan la disuasión) específicamente de dos principios: la certeza y la severidad del castigo⁴⁰.

Pocos han sido los estudios acerca del desistimiento por inhibición ante la amenaza legal, generalmente la deducción de los juristas los hace partir del supuesto de que la ley inhibe.

Los resultados que han arrojado las investigaciones desde la sociología de la desviación han podido influir el conocimiento que se tenía acerca de la criminalidad y, en general, de la conducta desviada. Entre sus aportes más valiosos esta corriente sociológica produjo la teoría del etiquetamiento (labelling approach) que ha evidenciado los procesos de selección de la delincuencia; estas teorías sociológicas

³⁹ Parafraseamos lo expuesto por la criminóloga venezolana Dra. Lola Antyar de Castro.

⁴⁰ GABALDON L. Gerardo. "Control Social y Criminología". Edit. Jurídica Venezolana Caracas.1987.p.105.

acerca de la desviación se han producido en Estados Unidos de Norteamérica a partir de la sexta década del presente siglo; en ellas se ha apoyado principalmente la Criminología Crítica para cuestionar al Derecho Penal.

Así la crítica criminológica se ha dirigido a develar, entre otras cosas, el mito de la igualdad en el derecho penal, la legitimidad, la seguridad pública, la culpabilidad, el fin de la prevención, etc...⁴¹.

Nuestro propósito en este caso consiste en demostrar la ineficacia de la amenaza legal en el plano legislativo y la función de seguridad pública que realiza la policía; ambas acciones dirigidas a la prevención de la delincuencia.

De acuerdo a lo expresado por el profesor Baratta respecto del supuesto carácter igualitario del Derecho Penal él sostiene que: <<El principio de igualdad es convincentemente refutado por el labelling approach>> (teoría del etiquetamiento o de la reacción social)... <<Las investigaciones realizadas dentro del labelling approach han revelado que las desviaciones de la criminalidad no son entidades ontológicas preconstruidas, identificables por la acción de las distintas instancias del sistema penal, si no que son, más bien, una cualidad atribuida a determinados sujetos, por medio de mecanismos oficiales y no oficiales de definición y selección... <<Ello implica que el principio de igualdad, o sea la misma ideología del Derecho Penal, sea puesto en profunda duda, puesto que la minoría criminal a la que se

⁴¹ BARATTA, Alessandro. "Criminología y Dogmática Penal". Pasado y futuro del modelo integral de la Ciencia Penal. "Papers". Revista Sociológica Universidad Autónoma de Barcelona No.13.1980.p.21..22 s.

refiere la definición sociológica (la criminalidad es un status social que caracteriza al individuo cuando se le aplica con éxito una etiqueta) aparece, en la perspectiva del labelling approach, como resultado de un proceso altamente selectivo y desigual dentro de la población total, mientras que el comportamiento efectivo de los individuos no es por sí mismo condición suficiente para ese proceso>>>⁴². De lo anterior se puede inferir que el derecho penal es altamente selectivo. La ley penal no es igual para todos, y, muy por el contrario, es un derecho desigual por excelencia.⁴³

Siendo esta la característica principal del Derecho Penal, sus acciones están dirigidas hacia los estratos marginales de la sociedad, es decir, selectivamente escoge a los sujetos más vulnerables al etiquetamiento, que no son otros que los individuos pertenecientes a los estratos sociales más bajos, —por ejemplo: ¿quienes son la "clientela" de la policía?

Así las cosas, cabe preguntarse, ¿a qué tipo de sujetos se trata de intimidar con las amenazas legales?. La respuesta salta a la vista. Seguramente no se pretendrá intimidar a los individuos de los estratos sociales altos, ya que, estos sujetos cuentan con medios y recursos para poder evadir la ejecución de una sanción penal, de tal suerte que, en las dimensiones subjetivas de estas personas la

⁴² BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 21. Desde la perspectiva de esta teoría el sistema penal se nos presenta como una serie de filtros o redes en donde no pasan los peces gordos. Así la policía se presentaría como el primer filtro del sistema penal en donde se realiza la primera y más importante elección de sujetos etiquetados como infractores o delincuentes.

⁴³ Ibidem, p. 29. Cabe señalar que ya el viejo Marat en los inicios del liberalismo afirmaba que el derecho penal retributivo era injusto en una sociedad desigualitaria.

representación de la certeza y severidad del castigo, poca o ninguna influencia inhibitoria tiene, o dicho con más exactitud, la amenaza legal casi es seguro que tenga muy poco éxito, pues a los individuos de estos estratos sociales no se les puede aplicar fácilmente etiquetas criminales, y aun cuando fueran detectados por el sistema penal es muy probable que harían uso de sus recursos (poder político, económico, status social, relaciones con los grupos de poder, corrupción judicial y policial, etc...) para evadir la aplicación de las sanciones.

Con los sujetos de estratos marginales sucede lo contrario. A ellos se dirige la intimidación legal; con estos individuos sí se logran los efectos psicológicos de la amenaza en buena medida. Estas personas se saben seguros de que se les puede aplicar la sanción y, por lo tanto, la certeza y severidad que perciben del castigo es muy probable que les cause temor, no así los ciudadanos de las clases sociales altas, quienes tienen muchas probabilidades de evadir la sanción.

Desde luego esta primera premisa no pretende ser un principio general, pues son muchos los factores intervinientes en el objetivo de la intimidación. Tendríamos que considerar necesariamente la influencia en uno y otro caso de la reacción social, asimismo es inevitable plantearse la injerencia que tienen los medios de comunicación dirigidos a la colectividad con ánimo de intimidación; éstos por supuesto fomentan los mecanismos intimidatorios de control social y el sentido discriminatorio en que se aplica. También habría que tomar en cuenta el conocimiento real que se tenga de las normas penales, porque el derecho da por supuesto que todos las conocen y, la

verdad es que sucede lo contrario y, desde luego, la capacidad inhibitoria de la policía.

A esta altura del trabajo el lector pensará que nos hemos metido en un callejón sin salida, pues, ¿cómo es posible —se preguntará— que se considere al sistema penal como una institución selectiva discriminadora?

Los estudios acerca de los sectores de éste sistema han demostrado que, <<el sistema sólo puede reclutar una parte infinitesimal de su clientela potencial ...sólo puede aplicar las sanciones penales previstas por la ley a un porcentaje de los reales infractores, que, en un promedio relativo a todas las figuras delictivas, en las sociedades centrales, no es superior al uno por ciento>>⁴⁴.

Este grave problema del sistema penal ha sido evidenciado con estudios acerca de la llamada "cifra oscura" de la criminalidad, la "cifra dorada", "el delito de cuello blanco", y en general todas las infracciones y delitos cometidos por gente de alto status. Así también la delincuencia no denunciada o que fué captada y "negociada" por la policía. Desde luego aquí también se incluyen las prácticas punitivas ilegales llevadas a cabo por órganos estatales fuera del marco de la ley penal o administrativa, es decir, <<el Derecho penal subterráneo o paralelo>>⁴⁵.

⁴⁴ BARATTA, Alessandro. "Requisitos Mínimos del Respeto de los Derechos Humanos de la Ley Penal". Capítulo Criminológico, No. 13. Instituto de Criminología. L.U.Z.F.88. En México el sistema penal solo tiene la potencialidad de captación del uno por mil.

⁴⁵ ZAFFARONI, E. Raúl. Manual de Derecho Penal. Cárdenas Edit. México, 1991. p. 38. El concepto es de Lola Aniyar de Castro.

Pues bien, de los anteriores ejemplos se desprende: primero, que ésta mínima parte que ha sido captada por el sistema penal se corresponde con gente de estratos sociales bajos que no tuvieron medios ni recursos para evitar la aplicación de la pena. Segundo, si consideramos a la "delincuencia" en su conjunto, es decir, la delincuencia convencional, de alto status, política, económica, etc... nos daremos cuenta que la amenaza legal no tiene un alto grado de cargas inhibitorias, pues de lo contrario todo ese número de "delincuentes" se hubiera disuadido ante la "coacción psicológica" — categoría creada por Anselm Ritter von Feuerbach—, de cuya conceptualización algunos autores de su tiempo enunciaron: <<La coacción psicológica de Feuerbach se parece mucho al hombre que levanta el bastón frente al perro bravo>>.

Después de haber analizado en este amplio esquema la intimidación, y una vez que parcialmente hemos llegado a la conclusión de sostener que, en general la amenaza legal no inhibe a las conductas delictivas o infractoras, sino que solamente, y en alguna medida, a los sujetos de las clases marginales que son sabedores de que se les va a aplicar la sanción, ahora reflexionaremos acerca de la prevención policial.

b) La incidencia de la prevención policial y la amenaza legal frente al desistimiento.

A continuación pasaremos a efectuar una revisión jurídica del desistimiento para analizar si la amenaza legal y la policía influyen o no en el sujeto que desiste de cometer delitos.

<<Es obvio que el desistimiento no puede ser de otra cosa que de una tentativa>>⁴⁶. Pues, cuando el delito se haya consumado ya no es posible desistir.

El desistimiento es la renuncia voluntaria del sujeto de cometer delito, siempre que tal renuncia no se deba a circunstancias externas e independientes de la voluntad que anima la conducta⁴⁷.

Los presupuestos del desistimiento derivan siempre de un supuesto objetivo: Que haya una tentativa y se refieren a la conducta y a la capacidad del agente, se pueden brevemente resumir en: a) que se hayan superado los actos preparatorios; b) que los actos ejecutivos sean adecuados para cometer el delito que se haya propuesto el actor; c) que la actividad ejecutiva no haya alcanzado la ejecución; y d) tampoco será factible el desistimiento cuando a pesar de no haberse consumado el delito, los actos ejecutados constituyen por sí delitos⁴⁸. Por cuanto a la capacidad del desistimiento tiene como presupuesto la imputabilidad del desistente.

En este sentido Zaffaroni considera que los presupuestos del desistimiento son de carácter objetivo y subjetivo: en el primer caso que no se haya consumado el tipo objetivo y en el segundo que se mantenga el dolo, es decir, la voluntad realizadora hacia el fin típico⁴⁹.

⁴⁶ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. "Tratado de Derecho Penal". Parte General, tomo IV. Editorial Ediar, Buenos Aires. 1982.p.484.

⁴⁷ ARAUJO, Orestes. "La Tentativa". Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo. 1.958.p.357. y 371.

⁴⁸ Op. Cit. Araujo O.p.372

⁴⁹ ZAFFARONI, E.R. Op. cit. p.487,488

De lo que hemos dicho acerca del desistimiento creo que no existe mayor problema. Empero, si se debe dejar precisado qué se entiende por desistimiento voluntario. En este sentido consideramos acertada la opinión de Zaffaroni que al respecto dice: <<El desistimiento debe considerarse que es voluntario únicamente cuando no se funde en la representación de una acción especial del sistema que pueda conducir a la punición o cuando el actor actúa coaccionado por otro, sin que sea menester en modo alguno, que el autor se funde en normas éticas o morales: el desistimiento voluntario puede estar fundado en un puro temor a la pena o en cálculo especulativo, por ejemplo, que los beneficios que obtendría de abstenerse, son mayores que los que pueda reportarle el delito>>²⁰.

En esta opinión del Profesor Zaffaroni se encierra parcialmente la respuesta de este subcapítulo, es decir, distinguir si la amenaza legal inhibe al sujeto y lo motiva para que desista de su tentativa de cometer un delito, o bien otras acciones o acontecimientos logran disuadir al potencial criminal, como pudiera ser la actividad policial preventiva, que ciertamente no tiene que ver directamente con el desistimiento voluntario, pero que puede ser una medida eficaz de disuasión del crimen.

Tal respuesta la hemos dejado asentada en las líneas en que Zaffaroni afirma que el desistimiento voluntario puede estar fundado en el puro temor a la pena o en un cálculo especulativo del actor. Decimos nosotros que es una respuesta parcial porque, como ya

²⁰ ZAFFARONI, E. *Reál. Op. cit.* p.490

hemos precisado con anterioridad, la amenaza legal tiene efectos diferentes en los individuos y desde nuestra perspectiva, la pena sólo intimida mínimamente a los sujetos marginales.

Bajo este particular punto de vista consideramos que aun cuando el individuo marginal tiene temor al castigo, poco influye en él la amenaza legal porque generalmente la cultura jurídica en estos ciudadanos es mínima, cuando no nula y si desconoce las normas jurídicas desconocen también la sanción. Y no sólo eso, sino que además desconocen también que el desistimiento voluntario no es punible. Así las cosas nuestra conclusión en este punto la podemos formular como sigue: El actor desiste de cometer delito por cálculo especulativo -como dice Zaffaroni- que le pueden reportar mayores beneficios o peores daños.

c). El desistimiento y la prevención policial: Un cálculo especulativo.

En la manera en que opera el sistema penal el primer órgano público encargado de prevenir la comisión de delitos es precisamente la policía e inclusive existe en la mayoría de las sociedades una policía preventiva.

Partiendo de la anterior afirmación resulta lógico pensar que una buena cantidad de los delitos que se comenten no se efectuarían si la función de la policía preventiva se realizara de manera eficaz, de modo entonces que la exteriorización de la conducta

criminal se vería bloqueada por el temor del potencial criminal a ser detectado por la policía.

Para ello desde luego es necesario que estos cuerpos de seguridad pública sean capacitados y tecnicizados en investigación policial de modo que su función sea realmente de investigación criminalística, es decir, que en base a mejores aptitudes de detección de probables delitos y con apoyo en la innovación tecnológica puedan estar los policías aptos para adelantarse a la consumación de las conductas criminales.

En realidad no podemos depositar únicamente en la amenaza legal, contenida en las normas penales, la prevención de los delitos. Bien sabido es que de la intimidación a través de la pena —o más precisamente dicho a través de la punibilidad normativa— hasta el día de hoy, no hemos podido medir sus alcances, de modo entonces que la pura y simple coacción psicológica, sostenida por Feuerbach, no ha sido suficiente para hacer desistir a los potenciales delincuentes de que efectúen el comportamiento criminal.

Sin lugar a dudas muchos de los desistimientos de los probables criminales se lograrían con la intervención policial, empero es necesario que cada potencial criminal conozca la eficacia preventiva de la policía; ello tiene que ver con la imagen que la ciudadanía tiene del trabajo preventivo policial, de lo anterior podemos desprender que muchas conductas criminales no se cometerían o bien los sujetos desistirían de cometer delitos si la policía se anticipara a que estos acaecieran. Entonces hecha esta reflexión es por demás evidente

que la certeza que tenga el potencial criminal de que puede ser detectado por la policía en muchos de los casos lo haría desistir de su propósito delictivo.

Sin embargo es suficientemente razonable pensar que si el potencial criminal —algunas veces reincidente— se plantea un cálculo especulativo de costos-beneficios e incluye en sus costos lo que “pagará” al policía para que lo deje “trabajar”; no se detendrá de cometer una mayor cantidad de delitos para alcanzar ganancia. Si resultaran más costosas las consecuencias que el beneficio, producto del delito, posiblemente se cometerían menos delitos; o quizá se incrementarían los costos de los cohechos policiales.

Inescrupulosamente la función policial presenta una característica particular: la corrupción. A partir de ella se ha llegado a considerar que en la consumación de diversos delitos existe toda una estructura bien organizada de economía informal (por ejemplo el robo de vehículos, el narcotráfico, el lavado de dinero, etc...) que se integra entre la delincuencia y el encubrimiento de la policía.

Dentro del mismo análisis de la función preventiva de la policía es conveniente; identificar de inicio cuál es la concepción específica que se tiene de la función policial, ya que dependiendo de ésta en relación directa con la función que cumplen los otros sectores del sistema penal —tribunales y ejecución penal— sabremos con precisión en qué reside dicha función.

La función de la policía en el Estado de Derecho

En relación con esta idea es oportuna la expresión del criminólogo español Antonio García-Pablos de Molina quien ha dicho lo siguiente: <<las funciones que se asignan a la policía en orden al control de la criminalidad depende de tres variables fundamentalmente: de las ideas, imágenes y concepciones que se profesen sobre el delito y el delincuente, del modelo de intervención o control por el que se opte, y de la propia autocomprensión o diseño de policía>>⁵¹.

En este mismo orden de ideas a menudo se piensa que el policía siempre está al pendiente de la comisión de delitos y cuando éstos se presentan, si es que no los ha detectado antes, enfrenta al delincuente para someterlo y presentarlo a las instancias correspondientes. Nada más incierto que esto pues en realidad en nuestra sociedad cuando los delitos se consuman generalmente el policía no está presente y si acaso es avisado invariablemente llega tarde. A este respecto el mismo autor García-Pablos refiere lo siguiente en su artículo intitulado Policía y Criminalidad en el Estado de Derecho: <<la intervención policial suele producirse a requerimiento expreso del ciudadano: éste y no la policía, es quien detecta la comisión del delito y tiene la iniciativa quien reclama la presencia de la autoridad>> (García-Pablos. Antonio:1989,pág.56.) y continúa el mismo autor caracterizando esta función preventiva atribuida a la policía, <<...en la mayoría de los casos el presunto infractor o sospechoso se halla ausente del lugar de los hechos cuando se apersona el agente de autoridad. De modo que el supuesto enfrentamiento

⁵¹ García -Pablos de Molina, Antonio. Policía y criminalidad en el Estado de Derecho. Autores varios. Policía y Estado. Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior. Santander, España . 17 al 21 de julio de 1989 p.52.

personal, físico, parece más bien, en términos estadísticos una metáfora o ficción>> (García-Pablos, A:1989, pág. 57.).

Llegado a este punto es conveniente destacar que la función de la policía se ha planteado desde dos particulares concepciones, una función represiva y la otra preventiva, cada una de éstas puesta en contacto directo con el modelo retributivo la primera y la segunda con el modelo de Derecho Penal preventivo. Sin embargo siguiendo a García- Pablos éste distingue la función policial en dos modelos: El modelo clásico, que él llama modelo reactivo y el modelo crítico-integrado vinculado a la prevención (éste modelo denominado por Baratta proactivo).

El primero de ellos reside en dar una respuesta ejemplar drástica y eficaz frente al crimen, no le interesa la génesis y etiología del delito, esta función policial es predominantemente represiva y con finalidades retribucionistas.

El otro modelo el crítico-integrado (proactivo en términos de Baratta) o preventivo plantea la necesidad de un modelo de control del delito diferente esencialmente preventivo, en donde se conciba al crimen como un problema social y se indaguen sus orígenes y no sólo se repriman sus consecuencias, <<Que no encomiende el problema criminal exclusivamente a la ley y al sistema, exonerando a la sociedad>>. (García- Pablos A:1989; pág.59)

En realidad ésta propuesta de la función policial proactiva en el planteamiento de Baratta se refiere a la ampliación de la

La función de la policía en el Estado de Derecho

política criminal con acciones de política social, es decir, la prevención del crimen debe ser a través de acciones dirigidas a mejorar las condiciones generales de vida de la población en busca de mejores niveles de justicia social.

De este modo en las tareas de prevención el Estado debe resolver problemas de desempleo, de salud, de educación, de vivienda, de integración familiar, de recreación, etc. (Lo que algunos teóricos llaman prevención primaria, secundaria y terciaria).

En otro orden de cosas el autor de referencia al realizar un análisis científico de la función policial considera que dicho análisis es relativamente reciente que se remonta a los años cincuenta en los Estados Unidos, en cuyo contexto tuvo sus orígenes el estudio científico de la función policial. Actualmente considera García-Pablos que por tres aspectos se desarrolla la investigación acerca de la policía: a) El creciente interés por el análisis de la función policial; b) los ámbitos en que se manifiesta y la metodología que emplea; y c) las fases o etapas de dicho análisis, el perfil y funciones asignadas a la policía en su desarrollo histórico contemporáneo.

Particularmente el desarrollo histórico contemporáneo y las funciones las expone sintéticamente García-Pablos en el siguiente párrafo: <<La función policial ha suscitado vivos debates. En una primera etapa, preocupaba su profesionalización y equipamiento. Después, la denuncia y crítica política (ideológica) de la corrupción y abusos del <<poder policial>>, para reclamar el control democrático del mismo. En los últimos lustros, su efectividad, su rendimiento, así

como el establecimiento de una relación fluida y positiva entre la policía y la sociedad que genere en la ciudadanía actitudes más favorables hacia aquéllas. Este enfoque <<comunicativo>> cobra progresiva importancia y debe ser tenido en cuenta en el momento de seleccionar y adiestrar a sus miembros. La policía no sólo es —y debe ser— una instancia más de control social formal, perfectamente integrada en éste e identificada con los valores e intereses de la comunidad, sino que el ciudadano tiene que percibirla así, valorizando positivamente su funcionamiento. En vano tratará de cumplir su cometido, si la comunidad —con razón o sin ella— ve en la policía un poder autónomo e incontrolado, ajeno y distante de las exigencias sociales. La incomunicación produce aislamiento, soledad, incomprensión y rechazo.>>

d). El desistimiento por actitud ética es la otra hipótesis que hemos planteado, con respecto al desistimiento de la tentativa por razones que no implican valoraciones jurídicas sino éticas o morales.

En este punto es preciso reiterar que el desistimiento siempre se produce por causas psicológicas, y nunca por circunstancias físicas o externas que puedan imposibilitar la conducta criminal³².

Sin embargo pueden ser tantas las causas psicológicas que actúen en la voluntad del atentante que resulta muy complicado determinar hasta que punto las fuerzas psicológicas dan lugar a un desistimiento voluntario.

³² ARAUJO O. Op. Cit. p. 382.

Para aclarar este punto controvertido se menciona con frecuencia la fórmula de Frank: hay desistimiento voluntario cuando el autor se dice "no quiero, aunque puedo", y no existe si dice "no puedo, aunque quiero"⁵³. A este respecto consideramos que, la gran cantidad de causas psicológicas que pueden influir en el desistimiento de la conducta criminal no se limitan al puro discernimiento de esta valoración, sino que existen muchas otras que quedan al margen de esta fórmula, por ejemplo la falta de valentía del agente también es un "no puedo" y no puede afirmarse en este caso que el desistimiento no sea voluntario —sostiene Zaffaroni— y ¿qué puede decirse del actor supersticioso que huye estremecido ante el chillido nocturno de la lechuza ó ante el rumor inexplicable que rompe el profundo silencio de una casa deshabitada. ¿Desiste voluntaria o involuntariamente? —como lo plantea Manzini—⁵⁴. Podríamos agregar también los casos en que la fe, los consejos de terceros o la creencia en algo actúen en el ánimo del delincuente determinándolo a abandonar su propósito criminal. Empero, no se trata de ser casuístico, pues la riqueza de la realidad es casi inabarcable, por lo tanto lo que aquí nos interesa es distinguir los criterios generales que permiten analizar el asunto planteado.

Al respecto es conveniente establecer que el concepto de "voluntario" que la ley califica en el desistimiento, es en la terminología legal, y no desde un concepto amplio de la voluntad en sentido filosófico entendido como la más amplia facultad del hombre de determinarse. Esta expresión de "voluntario" debe entenderse jurídicamente, es decir, en sentido más restringido; el acto voluntario

⁵³ FRANK, citado por Zaffaroni E. Raúl. Op. Cit. p. 489.

⁵⁴ MANZINI, citado por Araujo, O. Op. Cit. p. 386.

no es aquel determinado por error, dolo, o violencia, sino por una determinación libre, no forzada.

Conclusivamente en relación con la voluntariedad podemos afirmar que no todo desistimiento determinado por causas psicológicas es voluntario —entendido desde esta perspectiva legal el término—, sino que existen causas psicológicas que no permiten una libre determinación, originando un desistimiento "involuntario" y existen otras que no coartan la libertad del atentante, generando un desistimiento voluntario.

Hemos querido echar luz a este problema de la voluntariedad, por que a continuación pretendemos analizar en que medidas el atentante desiste por actitud ética y, si esta conducta es voluntaria o no.

En la doctrina jurídica existen corrientes que se han inclinado por analizar el desistimiento como un "acto de valoración" jurídica de contenido ético⁵⁵.

En esta dirección afirma Roxin: <<El desistimiento, es voluntario cuando no es "razonable" para la "lógica del delincuente", siendo "involuntario" cuando es aceptado por la forma propia de razonar del delincuente>>⁵⁶. Esto se explica de la forma siguiente: es voluntario siempre que el actor reviva el mismo proceso espiritual que lo llevó a la decisión de atentar y decida de manera diversa, es decir,

⁵⁵ ZAFFARONI, E. *Real. Op. Cit.* p. 490.

⁵⁶ ROXIN, C. Citado por Zaffaroni, p. 491.

desistiendo, porque ya no es razonable continuar la tentativa; y es "involuntario" cuando decide sobre otras posibilidades que han sido razonadas por el delincuente. Así lo ejemplifica Roxin cuando argumenta: <<No es voluntario el desistimiento de quien deja a su víctima porque ve avanzar a otra más rica>>⁵⁷.

En sentido similar se dirige la tesis de Bockelman afirma Zaffaroni cuando sostiene que: <<Quien abandona el botín por considerarlo insignificante, da pruebas de ser un ladrón peor, siendo esto —y no la discrepancia entre sus expectativas y las posibilidades efectivas de realización— lo que significa negar la libre voluntad de su desistimiento. Lo mismo vale para el desistimiento en la tentativa de violación que tiene lugar porque el autor confía en que, sin la aplicación de fuerza podrá conseguir lo que sea>>⁵⁸.

En relación a esta etización del desistimiento Zaffaroni ha dicho <<No negamos que el desistimiento puede responder a motivaciones que aparezcan como aberrantes al sentimiento jurídico>>⁵⁹.

Nosotros emitimos nuestra conclusión a este punto en el sentido que sigue:

Desde nuestra particular perspectiva en que hemos venido analizando el problema, es decir, estableciendo un vínculo entre lo jurídico y lo social. Afirmamos: el desistimiento por actitud ética se

⁵⁷ Zaffaroni. *Idem*.

⁵⁸ BUCKELMAN. Citado por Zaffaroni. *Op. Cit.* p. 491.

⁵⁹ *Idem*. *Op. Cit.* p. 491.

aleja de la supuesta "coacción psicológica de la pena", y del temor de ser descubiertos por la policía, éste se produce por causas ajenas a una pura valoración jurídica.

Es muy probable que esta sea la forma de renunciar al crimen de las personas de status. Toda vez que el poco, o ningún, temor que les ocasiona la pena y la policía no sea suficiente para disuadirlos. Más bien, parece ser que cuando desisten lo hacen porque tienen otras posibilidades mejores de delinquir, o en todo caso porque no es razonable implicarse en delitos que representen riesgos o desventajas, es decir, precaverse de no cometer conductas que a su vez repercutan en sus intereses.

No estoy afirmando que sólo los individuos de estratos sociales altos procedan de esta forma, ni tampoco que todos lo hagan, sino que es muy probable que cuando desistan de cometer delito lo hagan, no por temor a la amenaza legal ni a la policía, sino por la posibilidad de poner en riesgo su prestigio, su reputación o su poder, bienes éstos valiosísimos para los ciudadanos de status.

Finalmente en este último subtítulo haremos alguna precisiones referentes al desistimiento y la amenaza legal.

En las líneas que siguen nos abocamos al estudio de los efectos del desistimiento desde un punto de referencia jurídico.

La tentativa sí es punible. Así lo establece el Código Penal Federal en su Artículo 12. <<Existe tentativa punible, cuando la

resolución de cometer un delito se exterioriza realizando en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, si aquel no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente. Para imponer la pena de la tentativa el Juez tomará en cuenta, además de lo previsto en el artículo 52, el mayor o menor grado de aproximación al momento consumativo del delito. Como claramente debe interpretarse esta disposición legal, el desistimiento voluntario en la tentativa no es punible, con la salvedad de que los actos ya realizados constituyan, de por sí, otro u otros delitos o faltas. Es decir, como apunta Jiménez de Asúa "solo queda exento de pena el que desiste voluntariamente y en cuanto a lo desistido">⁶⁰.

A lo largo de nuestro trabajo hemos hablado con frecuencia de la tentativa, incluso afirmamos que <<es obvio que el desistimiento no puede ser de otra cosa que de una tentativa>>. No obstante, no precisamos que es la tentativa, y aunque no es el objeto de este trabajo, lo expresamos a continuación, toda vez que queremos distinguir los efectos de la pena para uno y otro caso.

Hay tentativa cuando, con objeto de cometer un delito, ha comenzado alguien su ejecución por medios apropiados y no ha realizado todo lo que es necesario a la consumación del mismo, por causas independientes de su voluntad.

⁶⁰ JIMENEZ DE ASUA, "La Ley y el Delito". Editorial Sudamericana. 11ª Edición Buenos Aires. 1.980.p.485.

En verdad, la tentativa, es una institución jurídica mucho más amplia que desborda los límites de este trabajo, pero en este caso sólo queremos referirla porque es el supuesto objetivo del desistimiento.

Ya Romagnosi hacía la distinción del desistimiento en la tentativa: <<Luego de manifestarse el pensamiento y la deliberación de un delito, que sin embargo se ha desistido de poner en ejecución, o también la jactancia de quererlo efectuar, pero sin que en la práctica se adelante nada en acciones físicas y externas, son cosas que en verdad no se pueden considerar como tentativas, y que no se podrá castigar como tales>>⁶¹.

Un autor venezolano al referirse al "iter criminis" hace también la distinción entre el desistimiento y la tentativa propiamente, y refiriéndose al actor señala: <<Su conducta ejecutiva puede ser interrumpida y esa interrupción, que se opera en el curso de los actos de ejecución, bien puede deberse a la propia voluntad del sujeto, bien puede haber sido originada por circunstancias ajenas a su voluntad. En este último supuesto se habla de tentativa, en el primero se dice que ha habido desistimiento>>⁶².

Sin abundar más al respecto, y sólo para ver los efectos de la pena, podemos distinguir que: en tanto el desistimiento es impune la tentativa es punible.

⁶¹ ROMAGNOSI, G. "Génesis del Derecho Penal". Edit. Temis. Bogotá, 1956. p.p.256-259

⁶² SERRANO J., Antonio de Miguel. El "iter criminis". Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1. 957. p. 73.

La función de la policía en el Estado de Derecho

Respecto de la impunidad del desistimiento es conveniente realizar las siguientes precisiones: la doctrina lo ha pretendido ubicar casi a todos los niveles de la teoría del delito, principalmente de la atipicidad e inculpabilidad, pero al parecer ambos criterios son equívocos. Así lo sostiene Zaffaroni cuando manifiesta que no es posible que el desistimiento tenga la virtualidad de dejar atípica una conducta que ya era típica, y afirma: <<Respecto de la inculpabilidad, cabe objetarle los mismos argumentos que a la tesis que postula la atipicidad: no se comprende cómo un motivo posterior puede cancelar la reprochabilidad de la parte de conducta ya realizada>>⁶³.

Este mismo autor considera que la problemática del desistimiento está fuera de la teoría del delito y que hay que buscar su naturaleza en la teoría de la coerción penal. Asimismo, que la impunidad del desistimiento no puede tener otro sentido que el de una renuncia hecha por el derecho en razón de que el mismo hace desaparecer el peligro creado por la tentativa... "Es una gracia concedida por la ley al hombre que desiste, como premio al desistimiento"⁶⁴.

Si en verdad la impunidad del desistimiento fuera un premio, sería acertado el estudio efectuado por Jiménez de Asúa en su obra "La recompensa como prevención general", cuando afirma: <<La recompensa servirá muchas veces, para la evitación de ciertos

⁶³ ZAFFARONI E. Raúl. Op. cit. p. 481.

⁶⁴ ZAFFARONI. *Ibidem* p. 483.

delitos>>⁶⁵. En esta obra propone "el derecho premial" como medio en la lucha contra el crimen.

Existen otras tantas teorías que tratan de fundamentar la impunidad del desistimiento, entre ellas podemos hacer referencia a la de Feuerbach y más tarde también sostenida por von Liszt, conocida como "Puente de Oro", ésta considera que la impunidad constituye un estímulo permanente que mantiene la ley hacia el autor para que desista, es decir, la ley le tiende un "puente de oro" al autor⁶⁶.

Otras tesis, quizá la más reciente, sostenida por Roxin considera que el desistimiento demuestra que se ha alcanzado el fin de la pena (parece ser que se refiere al fin de intimidación), sin necesidad de haberla aplicado.

Por nuestra parte no compartimos ninguna de las teorías expuestas. Consideramos que el fundamento de la impunidad del desistimiento se encuentra en criterios de política criminal, que parten de la prevención general positiva de la pena.

De cierto es que con la prevención general positiva se pretende ganar la confianza de la ciudadanía para el prevalecimiento del orden jurídico, empero no se puede obtener la confianza del pueblo en el derecho penal si se castigaran conductas que aun no configuran

⁶⁵ JIMENEZ DE ASUA, Luis. "La Recompensa como prevención general". Hijos Rea Editores. Madrid .1.915.p.31

⁶⁶ FEUERBACH. Citado por Zaffaroni E. R. Op. Cit. p. 483. y también Serrano José Antonio, El "Ius criminis", sólo que se le atribuye a Hippel. p. 77.

La función de la policía en el Estado de Derecho

delitos, es decir, el desbordamiento y uso excesivo de la pena no crea consenso.

De esta forma el desistimiento es impune porque no atenta al prevailecimiento del orden jurídico y coadyuva al reforzamiento del derecho.

3.3.2. Los principios garantistas y los derechos humanos como límite de la función policial.

El respeto a los Derechos Humanos marca el límite al derecho a castigar.

Un Estado que reconozca los Derechos Humanos debe ceñir su actuación policial hasta los límites establecidos por los principios del respeto a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad jurídica; el desbordamiento de estos derechos da acceso al autoritarismo estatal.

Es nuestro interés identificar la relación que guardan los Derechos Humanos y los Principios liberales del Derecho Penal, fundamento restrictivo del exceso punitivo estatal y de la función policial.

El reconocimiento formal de estos principios es una tradición en el discurso jurídico, sin embargo a menudo acontece que se su aplicación en la práctica policial dista mucho de ser una realidad, es

decir, la contradicción es evidente: el discurso garantista va por un lado y la práctica policial va por otro diametralmente opuesto.

No obstante la contradicción, el discurso se fortalece para forjar en la "conciencia colectiva" la idea de que a través de la aplicación de aquellos Principios liberales, la justicia penal es igualitaria.

Como consecuencia del fortalecimiento en la conciencia social de los Principios liberales, en la sociedad se produce un "saber común" que comparten los ciudadanos —no sólo los juristas, sino también la ciudadanía en general— de donde derivan los Principios del "saber común" sobre Derecho Penal, cuál es su fundamento, cómo funciona y para qué sirve no resisten la investigación criminológica ni el enfoque sociológico y al hacerlos pasar por el lente de la Criminología se fractura la ideología jurídico-penal.

Y no es que sirvan para nada los Principios liberales — porque en realidad han servido para contraponerlos a la arbitrariedad estatal— sino que en torno a estos principios se ha producido toda la ciencia penal forjadora de la ideología penal que a la postre produjo el "saber común" sobre Derecho penal. En todo caso si esta ideología igualitaria se fractura ante la crítica de la Criminología también se fractura el Derecho penal.

Ante esta situación han de retomarse los Derechos Humanos para reorientar el sentido de los Principios liberales que pueden ser la base —sí y sólo si se aplican en la práctica punitiva— de

un Derecho penal democrático, en cuya construcción deberán tener participación todos los sectores sociales y deberán quedar protegidos los intereses de mayor significación social.

Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución francesa, se protegen como derechos naturales del individuo los Derechos Humanos, en esta se contienen los principios de legalidad, de inocencia, de legalidad en el procedimiento penal y de culpabilidad⁶⁷.

En el presente siglo la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó el 10 de diciembre de 1948 en París la Declaración Universal de Derechos Humanos para proteger los derechos los derechos y libertades fundamentales del hombre. En materia penal la Declaración establece el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y prohíbe la tortura, asimismo consagra los principios de legalidad, de legalidad en el procedimiento, de inocencia (presupuesto de la culpabilidad) y de culpabilidad⁶⁸.

El Senado de la República Mexicana aprobó el 18 de diciembre de 1980 La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969, en San José de Costa Rica.

⁶⁷ GARCIA RAMIREZ, Sergio . Los Derechos Humanos y el Derecho Penal, Editorial Miguel Angel Porrás . 2a. Edición. México,1988,p.42.En estos documentos supranacionales encontramos uno de los principios más importantes dentro del garantismo que es junto al de legalidad el punto de partida del Derecho penal: el principio de inocencia.

⁶⁸ SAAVEDRA ROJAS, Edgar. Derecho Penal Internacional. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. Bogotá. 1995.p.161.El autor refiere que es esencial <<que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión>>. TERRAZAS R., Carlos. Los Derechos Humanos y las Sanciones Penales en México. Cuadernos del INACIPE 1ª Edición. México,1989.p.36

Asimismo el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobados por la O.N.U. el 16 de diciembre de 1966; ambos documentos por la aprobación del Gobierno mexicano constituyen parte del derecho positivo nacional. La Convención establece, en materia procedimental y de ejecución penal. En tanto el Pacto prevé algunos derechos concretos en materia penitenciaria⁶⁹.

En los Derechos Humanos se encuentra el fundamento de los principios y garantías en materia punitiva. Los principios liberales del Derecho penal son conquistas sociales, que tomaron como base los Derechos Humanos, para contener los excesos del poder estatal. Sin embargo no se crea que los Principios liberales han sido suficientes para asegurar la correcta impartición de justicia penal, en muchas ocasiones invocando estos mismos, se han cometido injusticias, empero, lo más grave parece ser el uso que se ha dado a los Principios liberales que han servido como base del discurso penal, así su reconocimiento formal da por hecho su aplicación su aplicación y en la práctica penal es más frecuente la violación de estos principios que su respeto. De este modo se hace evidente que discurso y práctica penal transitan por niveles diferentes, cuando no contradictorios.

De cierto debemos reconocer el mediano alcance de los Principios liberales, pero hoy se presentan como el único recurso Para contener los excesos punitivos. Así el Derecho penal debe tener como columna vertebral los principios de legalidad, culpabilidad,

⁶⁹ SAAVEDRA ROJAS, Edgar. *Ibidem* p. 255. también Terrazas R., Carlos. *Ibidem* p.39

proporcionalidad, humanidad, fragmentariedad, subsidiariedad, legitimidad⁷⁰ y las garantías que de ellos derivan.

La ciencia jurídico-penal, a través de la dogmática, construye su bagaje conceptual partiendo de la ley positiva que tiene como pilares a los principios liberales del derecho penal. De esta construcción y sistematización conceptual emana la doctrina penal que podemos también identificar como el saber penal.

El discurso penal generado por la doctrina produce a su vez un "saber común" acerca del derecho penal —el cual comparten los juristas y la comunidad general—, de este conocimiento sencillo (teoría del sentido común) surgen un conjunto de principios, forjado a partir de la ideología penal dominante, fácilmente identificables y que constituyen el núcleo constante de esa ideología⁷¹. Estos son:

- a) Principio del bien y del mal. El delito es daño social, el delincuente es un elemento negativo y disfuncional del sistema social. El crimen es el mal, la sociedad, el bien.
- b) Principio de culpabilidad. La conducta criminal es un acto consciente contra los valores y las normas de una sociedad, por lo mismo reprochable.

⁷⁰ DE LA BARREDA SOLORZANO, Luis. La democratización del Derecho Penal. Revista Topodrilo. Universidad Autónoma Metropolitana. No. 3. Otoño. México. 1988. p.58.59.

⁷¹ BARATTA, Alessandro. Política Criminal y Reforma Penal. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1982. p.30.31.

- c) Principio de legitimidad. El Estado está legitimado para reprimir la criminalidad a través de las instancias oficiales para reafirmar el derecho.

- d) Principio de igualdad. El derecho penal es igual para todos. La reacción penal se aplica de igual manera a todos los autores de delitos. La criminalidad significa la violación del derecho penal y, como tal, es el comportamiento de una minoría desviada.

- e) Principio del interés social y del delito natural. Las normas penales protegen intereses fundamentales (bienes jurídicos esenciales que son el núcleo de los delitos naturales).

- f) Principio del fin de la prevención. La pena no tiene la función de retribuir el delito, sino la de prevenirlo. Como sanción abstracta contiene una contra-motivación (intimidación) y como sanción concreta debe lograr la readaptación del delincuente⁷².

Vistos los anteriores principios y analizado su contenido se evidencia la ideología penal imperante, que ha quedado rezagada ante la avalancha de conocimientos provenientes de las disciplinas sociológica y criminológica, por ello en su confrontación con el

⁷² *Ibidem* .p.321

enfoque criminológico se fractura, o como acertadamente afirma el Doctor Alessandro Baratta:

“La Criminología pone en duda aquellos principios” y trae como consecuencia “la negación de la ideología jurídico-penal”⁷².

Para establecer la confrontación entre los principios del “saber común” producto de la ideología penal y el saber criminológico analizaremos tres principios, ya que por limitaciones de espacio no podemos confrontarlos todos, estos son: El Principio de culpabilidad, el Principio de igualdad y el Principio de la prevención’.

El principio de culpabilidad. Las teorías de las subculturas criminales ponen en duda el principio de culpabilidad. Según estas teorías no existe un sistema oficial de valores, los procesos de socialización y aprendizaje de los individuos se desarrollan de acuerdo a los ambientes y los grupos sociales en donde el sujeto está inserto, el hecho de que el individuo participe o se corresponda con alguna subcultura y como consecuencia de su entorno social aprenda un diferente sistema de valores o modelos de comportamientos desviados, queda fuera de su decisión y a veces de su elección y por lo tanto no se le puede atribuir responsabilidad moral⁷⁴. ¿Puede reprochársele su comportamiento a un sujeto que no tiene otra alternativa de conducta? Un reproche a la responsabilidad ética aparece como inmoral.

⁷² Ibidem .p.33.

⁷³ Para una explicación más amplia remitimos al lector a la obra de Alessandro Baratta, de quien es producto esta confrontación.

⁷⁴ BARATTA, Alessandro. Criminología Crítica. Crítica del Derecho Penal. Siglo XXI Editores. 1ª Edición. México.198.p.71.72 y 73.

Respecto del principio de culpabilidad debe también reflexionarse lo expuesto por el Doctor Eugenio Raúl Zaffaroni acerca de la participación que la sociedad tiene en la conducta criminal, es decir, si el hombre existe coexistiendo —por que además es la única forma de existir en sociedad— alguna responsabilidad debe tener la sociedad respecto del crimen. A esta participación social Zaffaroni llama co-culpabilidad⁷⁸.

El principio de igualdad. La teoría del etiquetamiento o de la reacción social niega que el derecho penal sea un derecho igualitario. Esta teoría sostiene que el criminal es un sujeto al que se le ha adjudicado con éxito una etiqueta y desde luego los sectores sociales marginales son los que mayor posibilidad tienen de ser etiquetados; de ello resulta que el derecho penal selecciona a su clientela en los estratos bajos. Por otra parte se evidencia que la criminalidad captada por el sistema penal no es toda la criminalidad pues algunos delitos no se persiguen y muchos no se sancionan (tal como lo demuestran los estudios sobre la "cifra oscura" y la delincuencia de "cuello blanco") sino que se detienen o se resuelven en los filtros del sistema, así analizamos la población penitenciaria como telón de fondo del derecho penal nos damos cuenta que en la cárcel no están todos los que son, ni son todos los que están, la distribución del castigado es fragmentaria y desigual. De esta forma la teoría de la reacción social demuestra contundentemente el carácter selectivo y desigualitario del derecho penal y, desde luego pone en evidencia al Principio de igualdad.

⁷⁸ ZAFFARONI E. Raúl. Política Criminal Latinoamericana. Editorial Hammarabi. 1a. Edición. Buenos Aires. 1986.p.340.

El Principio de la prevención. Los estudios criminológicos acerca de la efectividad del derecho penal de las penas han cuestionado el fin de la resocialización, es decir, la pena privativa de libertad, eje sobre el que gira todo el sistema penal, no resocializa y, contrario a los fines propuestos con la prisión se alcanzan objetivos diametralmente opuestos. Desde esta perspectiva la cárcel no resocializa sino que desocializa⁷⁶ al sujeto, lo cual la constituye en inminente factor criminógeno. De este modo si con la pena no se logra el fin de prevención el derecho penal se convierte mecánicamente en pura y simple represión.

Sólo con la auténtica participación ciudadana se puede construir un Derecho penal democrático. La otra "participación de segunda" o pseudo-participación no garantiza un Derecho penal igualitario, como acertadamente señala el Doctor Luis de la Barreda <<La representatividad (tal como se da en la democracia representativa, no constituye, por si misma, una verdadera participación popular en la elaboración de las normas jurídicas) no puede ser pensada como sustituto de la participación>>⁷⁷. Un Derecho penal democrático no debe dirigirse a salvaguardar interés minoritarios en base a diferencias económicas, sociales, políticas o culturales. Tampoco debe servir a una mayoría irrespetando cualquier manifestación minoritaria sino que tiene que hacer compatibles los intereses de todos los sectores y proteger los de mayor significación social.

⁷⁶ MUÑOZ CONDE, Francisco. La resocialización del delincuente. Análisis y crítica de un mito. Política criminal y reforma del Derecho penal. Editorial Temis. Bogotá. 1982. p.131.

⁷⁷ DE LA BARREDA, Luis. *Ibidem*. p.55

Así las cosas deberán ser bastiones del Derecho penal democrático: El principio de participación ciudadana en la creación de normas penales y el principio de distribución igualitaria y no fragmentaria del castigo.

- a) El principio de participación ciudadana en la creación de normas penales. En la construcción de este derecho penal deben tener participación todos los sectores sociales y el conjunto normativo producto de esa participación deberá proteger los intereses de mayor significación social. Se advierte, desde luego, que los intereses sociales más relevantes que han de protegerse son los derechos fundamentales del hombre. Así los Derechos Humanos y los Principios liberales son el punto de partida del Derecho penal democrático.

- b) El principio de distribución igualitaria y no fragmentaria del castigo. Las sanciones deben alcanzar a todos los sujetos que cometan delito independientemente de su condición socio-económica o su pertenencia a grupos de poder, de esta se deriva que la participación en el castigo también es democracia. Sin embargo, el castigo impuesto al infractor no debe dar cabida a los excesos punitivos del sistema penal, en esta caso los Derechos Humanos y los principios

liberales deben cumplir una función de contención de la violencia punitiva⁷⁸.

El proyecto del Derecho penal democrático comprende, como ya lo enunciamos, el respeto a los Derechos Humanos y a los Principios liberales y se perfila hacia la construcción de un derecho penal menos represivo, por lo tanto debe perseguir el mayor bienestar para la mayoría no delincuente y el menor dolor para la minoría que delinque, obvio resulta que el menor dolor del delincuente comprende la contención de la violencia punitiva.

En este bosquejo de ideas, retomo las ideas centrales del Derecho penal mínimo expuesto por Baratta y Ferrajoli en obras recientes, en donde sostienen que el Derecho penal debe: Proteger al más débil frente al más fuerte; a la víctima que resiente la agresión del delincuente y al delincuente que es victimizado por el sistema penal.

En este marco del garantismo penal plantea Luigi Ferrajoli que en las condiciones en que se encuentra regulada la función policial se evidencia un claro distanciamiento del garantismo ya que se ha llevado a cabo <<...una disolución sustancial de las principales garantías penales y procesales con simples juegos de palabras: llamando medidas de prevención, de seguridad, cautelares, o de policía, a sanciones restrictivas o a limitaciones procesales de la libertad, similares, en esencia, a las penas y sometiéndolo todo a una

⁷⁸ BARATTA, Alessandro. Requisitos mínimos del respeto de los Derechos Humanos en la Ley Penal. Capítulo Criminológico No. 13. Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela. 1988.p.75.

regulación totalmente libre de estorbos
garantistas>>(Ferrajoli.L..1995:pág. 764).

En este mismo orden de ideas y con el sustento de la defensa social y el orden público se han generado sanciones por vía administrativa, <<El presupuesto general de su aplicación —de estas sanciones administrativas— no es, en efecto la comisión de un delito, sino una simple cualidad personal determinada caso por caso con criterios puramente potestativos: la cualidad de “sospechoso” o de “peligroso”, a veces asociada a elementos sintomáticos como la condición de condenado, reincidente, ocioso, vagabundo, o similares. Su naturaleza sin embargo, los incluye en ese amplio, indeterminado y heterogéneo universo, fruto principalmente de la praxis y situado al margen del derecho penal y del administrativo, que es el denominado derecho de policía>> (Ferrajoli.L:1995 pág. 767).

Continuando con esta argumentación acerca de la función policial señala Ferrajoli que la policía dependiente del ejecutivo actúa no sólo en auxilio de la jurisdicción sino ejecutando medidas preventivas y cautelares. <<Por ello su “fuerza” se manifiesta como “violencia”, y de ahí proviene su latente ilegitimidad con respecto al paradigma del estado de Derecho>> (Ferrajoli. L: 1995 pág. 766).

En tal cuestión de la administrativización de la justicia penal en manos de la policía es imprescindible que en un Estado democrático de Derecho la imposición de tales sanciones se realicen por el juez. <<estas medidas no se orientan sólo a intereses generales, legítimamente administrables por el ejecutivo en razón de su

investidura mayoritaria, sino que inciden sobre derechos inherentes a la libertad individual, cuya limitación, debería sustraerse a los poderes administrativos o mayoritarios y someterse, en exclusiva, a la jurisdicción>> (Ferrajoli.L:1995 pág.767).

En realidad la función policial es un área desatendida en la investigación jurídica casi olvidada, al respecto Ferrajoli ha dicho: <<la policía, por naturaleza atraviesa las bien acrisoladas y sofisticadas formas constitucionales del Estado de Derecho —desde el principio de legalidad a la división de poderes y la inviolabilidad de los derechos fundamentales— y no se adapta a las doctrinas liberal-democráticas de los fundamentos políticos del estado moderno, sino que pone de relieve sus cotas de ineficacia. Finalmente, ese olvido explícita, inconsciente pero inconfundiblemente, la impronta clasista tanto de la cultura jurídica como de la política: las medidas de policía, especialmente las preventivas y de orden público, están, de hecho, destinadas prevalentemente a las capas más pobres y marginadas — subproletariado, prostitutas, vagabundos, ociosos, desempleados, subempleados, inmigrantes, etc.—, de modo que su estudio resulta, a su vez, marginal con respecto a los intereses académicos tradicionales>>.

Conclusiones

Luego del desarrollo en este cuerpo teórico de nuestras hipótesis, hemos logrado demostrarlas con elementos objetivos y teórico-argumentativos planteados en tres capítulos y cuyos resultados se presentan como sigue:

Primera. Es común en cierta literatura acerca de la policía moderna vincular su origen al ejército como una continuación de los ejércitos medievales, sin embargo hemos demostrado que en tanto el fin del ejército medieval consistía en proteger los intereses del Rey, la policía moderna surge con la finalidad de conferir seguridad a la libertad e integridad física de las personas y sus bienes, por ello no hay tal continuidad

Segunda. El concepto <<politeia>> que deviene de la antigua Grecia significó identidad del sujeto con la polis, sin embargo no tiene ahí sus orígenes la policía; ésta surgió y se institucionalizó con el advenimiento del moderno Estado liberal de Derecho. En un Decreto promulgado, aún, por Luis XVI en enero de 1791 se creó la Gendarmería Nacional antecedente directo de la moderna policía.

Tercera. De la interpretación normativa de los artículos 25 y 26 constitucionales, demostramos que nuestro modelo político constituye un Estado democrático de Derecho, concebida la democracia como una forma de desarrollo social, económico, político y cultural, en donde la función gubernamental reside en proteger los intereses de las

mayorías respetando los intereses minoritarios para mantener la seguridad de la libertad individual, la integridad física y los bienes de los gobernados; idéntica función debe cumplir el aparato policial.

Cuarta. El fin de la policía ha consistido en el <<mantenimiento del orden público>> y la <<seguridad pública>>; categorías éstas que imperceptiblemente han pasado a ser sinónimos de policía, cuyos límites son inciertos e ilimitados. Así lo establecen los Artículos 16 y 21 constitucionales y la Ley que establece las Bases para la Coordinación Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del D.F. y otras aquí interpretadas, sin embargo, se debe poner límite a la función policial, que sólo se justifica, protegiendo los intereses de la mayoría de la sociedad —y no los del Estado— y para ello es necesario promulgar una ley de <<seguridad ciudadana>>.

Quinta. A partir de quince estudios de casos, de quejas por violación de derechos humanos presentadas por los agraviados ante la Comisión Nacional y del Distrito Federal de Derechos Humanos se demostró que la función de la policía desde la perspectiva de las víctimas de la violencia policial se caracteriza por: a) el sometimiento violento del individuo y b) el aniquilamiento moral del sujeto.

Sexta. Dentro del sistema penal la función policial consiste en la detección de comportamientos infractores y criminales, la persecución y detención de los implicados en el delito y la prevención de potenciales conductas criminales, sin embargo en la práctica policial generalmente la policía conoce el delito una vez que

este se ha consumado, aquello del enfrentamiento entre policía y delincuente es, en términos estadísticos, sólo una justificación de la función judicial; es un encuentro violento que muy pocas veces se dá.

Séptima. La función policial se enmarca en la concepción amplia del derecho penal. Los paradigmas penales retributivo y preventivo caracterizan a la función policial:

En el derecho penal retributivo la función policial se concretará a la respuesta ejemplar, drástica y eficaz frente al crimen.

En el modelo preventivo a la policía no sólo le debe interesar reprimir el crimen cuando se presenta sino, ante todo, indagar su génesis, su etiología, visto como un problema social vinculado a la educación, cultura, economía y política.

Octava. La función policial preventiva frente al crimen no debe ser solamente reactiva —a través, de leyes más severas y acciones dirigidas donde se presenta el delito—, la prevención ha de ser proactiva —ver al crimen como un problema social e indagar sus orígenes— ofreciendo soluciones no exclusivamente policiales sino de política social.

Novena. La función de la policía en el Estado de Derecho debe ceñirse a la legalidad y a los principios que de ella derivan y dicha función debe tener por esencia la búsqueda del máximo de seguridad para la población que no delinque con el mínimo de violencia para los infractores y delincuentes.

Décima. Es evidente que la función policial debe ceñirse por los principios Constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (Artículo 21 Constitucional), sin embargo, es menester por seguridad jurídica de los gobernados que se respete todo el conjunto principista que impera en materia penal; presididos por el principio de inocencia, de legalidad, de contradicción, de publicidad, de probanza, de defensa de inmediación, de inmediatez, etc., (Artículo 20 Constitucional) y los de humanidad, de fragmentariedad y subsidiariedad que enmarcan al derecho penal.

POSTFACIO

En la investigación jurídica es lugar común desembocar en propuestas legislativas, inicialmente, considero, este trabajo solamente es descriptivo, trata de echar luz al fenómeno social de lo policial, para develar la auténtica función de la policía y desmitificar aquella imagen forjada —casi impuesta o inventada de la policía— como un personaje salvaguarda y protector de la libertad personal y de los bienes de los gobernados.

I.-Es innegable que la ciencia penal tiene como propósito inmediato orientar el trabajo de los individuos vinculados a la aplicación de las normas y solución de problemas concretos —en este caso el Ministerio Público, el Juez, el Director de Readaptación y en el caso de infracciones, el Juez Cívico— por esa razón la doctrina produce algunas soluciones probables que sirven como referencia a estos personajes que deciden.

Por otra parte, tiene un fin mediano, pues es potencial jurisprudencia y fuente de iluminación para el trabajo legislativo. Sin embargo la posibilidad de su utilidad depende más de la aceptación de terceros que de la pretendida trascendencia del que escribe, con este trabajo quizá se puede ir construyendo la sistematización del derecho de policía, empero; es inevitable como ineludible presentar algunas propuestas específicas.

II.- Una de las propuestas planteadas reside en ir transformando el sentido de la función policial estrechamente relacionada con las ideas de seguridad y orden públicos, es decir, cuya función consiste en cuidar el << correcto orden de la comunidad >> y simultáneamente ir construyendo una cultura policial fincada sobre la concepción de seguridad ciudadana, puesta de este modo, la policía al servicio de la sociedad y no del Estado.

Así es menester superar legislativamente el empleo de categorías como <<orden público>>, <<seguridad pública>> y <<paz pública>> y, reemplazarlas por <<seguridad ciudadana>>, lo cual conllevaría a producir algún día una Ley de Seguridad Ciudadana, que establezca fines y funciones policiales al servicio estricto de los gobernados.

III.- La segunda propuesta tiene que ver con la función de la policía en el sistema penal.

Desde nuestra perspectiva el "Sistema Penal mexicano" debe judicializarse; todos los sectores del sistema deben recaer en manos del poder judicial, cuya función natural es el juzgamiento, así se debe <<instaurar un serio control judicial del poder coactivo de la policía>>, (Hulsman, Louk. Sistema Penal y Seguridad Ciudadana. 1984. P.p. 103.) El juez, desde el momento de la detención, debe examinar las condiciones de legalidad en que ésta se efectúa.

El poder de policía debe tener férreos controles sustentados en la legalidad, para poner límites infranqueables a la violencia policial..

Específicamente, en la justicia penal mexicana, debe devolverse al poder judicial la función indagatoria; así, la función que hoy preside el Ministerio Público mexicano deberá realizarla el Juez Instructor, con ello imperaría la autoridad del juez y del poder judicial sobre el poder administrativo de la policía.

En realidad nuestras propuestas indican sólo las flechas por donde puede continuarse el camino, empero, aterrizar éstas implicaría formular proyectos legislativos que, por ahora, sólo están en la imaginación.

La propuesta más importante en esta investigación, quizá sea, la participación ciudadana en la función policial; empero ésta debe ser, una participación activa; real y no simbólica, a través de la vigilancia comunitaria.

INDICE ONOMASTICO.

A

- ANDERSON PERRY., pág. 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13.
ANIYAR DE CASTRO, LOLA., pág. 193, 197.
ANSELM RITTER VON, FEUERBACH., pág. 198, 212, 215.
· ARAUJO, ORESTES., pág. 199, 207, 208.
ARNAU, FRANK., pág. 29, 38, 208.

B

- BACIGALUPO, ENRIQUE., pág. 159.
BARATTA, ALESSANDRO., pág. 160, 177, 185, 194, 195, 197, 205,
220, 222, 226.
BASAGLIA, FRANCO., pág. 181.
BENTHAM, JEREMIAS., pág. 174.
BODIN JEAN., pág., 12.
· BOCKELMAN., pág., 210.
BURGOA IGNACIO., pág. 1.
BUSTOS RAMIREZ, JUAN., pág. 27, 176, 180.

C

- CABO MARTIN, DE CARLOS., pág. 4.
CARALT LUIS., pág. 29.
CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, JOSE LUIS., pág. 52, 53, 54, 56.
CLEMMER., pág. 181.
CLIFT, E. RAYMON., pág. 37, 38.
CLINARD., pág. 165.
COHEN STANLEY., pág. 152.
COLIN SANCHEZ, GUILLERMO., pág. 155.

D

DE LA BARREDA SOLORZANO, LUIS., pág. 220, 224.
DIDEROT., pág. 16.
DURKHEIM., pág. 154.

E

ENGELS, FEDERICO., pág. 4.

F

FERRAJOLLI, LUIGI., pág. 165, 226, 227, 228.
FERRI, ENRIQUE., pág. 174.
FIORINI A., BARTOLOME., pág. 40.
FIX ZAMUDIO, HECTOR., pág. 46, 47, 48.

G

GABALDON LUIS, GERARDO., pág. 39, 193.
GARCIA CORDERO, FERNANDO., pág. 156.
GARCIA, PABLOS., pág. 184, 185, 204, 205, 206.
GARCIA RAMIREZ, SERGIO., pág. 156, 218.
GEORG JELLINEK., pág. 3.
GIBSS., pág., 193.

H

HABERMAS JÜRGEN., pág. 22.
HAFFKE., pág. 187.
HAURIOU MAURICE., pág. 55.
HEIDEGGER., pág. 19.
HELLER HERMAN., pág. 3.
HERRENDORF E, DANIEL., pág. 19. 38. 39.
HILTON., pág. 34.

HIPPEL., pág. 215.
HOBSMAN, E., pág. 31.
HULSMAN LOUK., pág. 234.

J

J. SIERRA, CARLOS., pág. 91.
JIMENEZ A., MARIA ANGELICA., pág. 191.
JIMENEZ DE ASUA., pág. 212, 214.

K

KANT., pág. 174.
KELSEN, HANS., pág. 2.

L

LARRAURI ELENA., pág. 152.

M

MARAT., pág. 16, 195.
MARCO DEL PONT, LUIS., pág. 181.
MARGADANT F., GUILLERMO., pág. 8, 32.
MARX., pág. 18.
MAYER OTTHO., pág. 54, 55, 57, 62, 148.
MONTESQUIEU., pág. 16, 18, 22.
MUÑOZ CONDE, FRANCISCO., pág. 184, 187, 188, 224.
MANZINI., pág., 208.

O

ORTIZ ORTIZ, SERAFIN., pág. 8, 33, 177, 187.

P

PAVARINI, M., pág. 33, 34.

PEREZ, MARIA LUISA., pág. 2, 184.

PORRUA PEREZ FRANCISCO., pág. 2.

PLAMENATZ, J., pág. 49, 50.

R

RECASSENS I. BRUNET AMADEU., pág. 31, 33, 34, 35, 37, 40, 41.

RANELLETI., pág. 55.

REYES MAZZONI ROBERTO., pág. 49.

RIVERA BEIRAS, IÑAKI., pág. 166.

RIVERA SILVA MANUEL., pág. 156.

ROBERT MERTON., pág. 168.

ROMAGNOSI, J.D., pág. 213.

ROUSSEAU, J.J., pág. 16, 18, 19, 20.

ROXIN., pág., 209, 210, 215.

S

SANDOVAL HUERTAS, EMIRO., pág. 185.

SCHELHOSS., pág. 188.

SAAVEDRA ROJAS, EDGAR., pág. 218, 219.

SERRA ROJAS, ANDRES., pág. 2.

SERRANO J., ANTONIO., pág. 213, 215.

SOBOUL., pág. 35.

SYKES., pág. 181.

T

TALCOT. PARSON., pág. 168, 172.
TERRAZAS R., CARLOS., pág. 218, 219.

V

VAZQUEZ F., RAMON., pág. 37.
VILLALOBOS IGNACIO., pág. 159.
VOLTAIRE., pág. 16, 28.
VON LISZT., pág. 215.
VON HENTIG., pág., 191

W

WRIGHT C., MILLS., pág. 151.

Z

ZAFFARONI EUGENIO, RAUL., pág. 152, 154, 155, 156, 166, 174,
176, 185, 186, 190, 191, 197, 199, 200, 201, 208, 209, 210, 214, 215,
223.
ZEITLIN., pág. 17.

FUENTES DE INFORMACION

- AGUAYO QUEZADA, Sergio y Bagley Bruce Michael. Compiladores. En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. Edit. Siglo XXI. México 1990. p.p. 416.
- ANDERSON, Perry. El Estado Absolutista. Siglo XXI editores. 12ª Ed. México 1992. p.p. 592.
- ANDERSON, Perry. Transiciones de la Antigüedad al Feudalismo. Siglo XXI editores. México 1986. p.p. 312.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Soberanía y Potestad. Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México 1971. p.p. 305.
- BACIGALUPO, Enrique. Estudio de Derecho Penal y Política Criminal Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1989. p.p. 623.
- BACIGALUPO, Enrique. Lineamientos de la Teoría del Delito. Edit. Hammurabi. 2ª Ed. Buenos Aires 1989. p.p. 173.
- BAUMANN, Jürgen. Derecho Penal y Política Criminal. Edit. Depalma. Buenos Aires 1973. p.p. 276.
- BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE, Ignacio., Ensayos Penales. Universidad Autónoma de Sinaloa. México 1994. p.p. 226.
- BERGALLI, Roberto. Crítica a la Criminología. Edit. Temis. Bogotá, Colombia., 1982. p.p. 301.
- BERGALLI, Roberto y MARI, Enrique. Historia Ideológica de Control Social, Edit. PPU. Barcelona, 1989. p.p. 685.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa, 23ª Ed. México, 1991. p.p. 780.
- BUSTOS RAMIREZ, Juan. Control Social y Sistema Penal. Edit. Promociones y Publicaciones Universitarias. Barcelona, 1987.p.p. 630
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel. El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. 2ª Ed. México 1993. p.p. 284.
- CEREZO MIR, José. Estudios Sobre la Moderna Reforma Penal. Edit. Tecnos. Zaragoza España, 1993. p.p. 220.

- CEREZO MIR, José. Curso de Derecho Penal Español. Edit. Tecnos. 3ª Ed. Zaragoza España, 1990. p.p. 446.
- COHEN, Stanley. Visiones de Control Social. Edit. PPU. Barcelona, 1988. p.p. 407.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. La Experiencia del Penitenciarismo Contemporáneo. Edit. Amanuense. México, 1995. p.p. 300.
- CREUS, Carlos. Ideas Penales Contemporáneas. Edit. Astrea. Buenos Aires, 1985. p.p. 163.
- CUESTA ARZAMENDI DE LA, José., El Delito de Tortura., Edit. Bosch S.A. Barcelona. 1990. p.p. 235.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Humberto. El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México. 1996. p.p. 211.
- DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA. Policía y Sociedad. Dirección General de la Policía. México 1989. p.p. 357.
- EDWARDS. Carlos Enrique. El Defensor Técnico en la Prevención Policial. Edit. Astrea. Buenos Aires. 1992. p.p. 149.
- FERRAJOLI. Luigi. Derecho y Razón. Edit. Trotta, S.A. Madrid 1995. p.p. 991.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1993. p.p. 531.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica del Poder. Edit. La Piqueta. 3ª De. Madrid. 1992. p.p. 189.
- GARCIA, Luis. M. Reincidencia y Punibilidad. Edit. Astrea. Buenos Aires 1992. p.p. 202.
- GARCIA CORDERO, Fernando. Política Criminal. Edit. Manuel Porrúa. México. 1987. p.p. 405.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. Procuraduría General de la República, Revista Mexicana de Justicia 86. No. 2, Vol IV. Abril-Junio 1986. Edit. Doctrina. México, D.F. p.p. 675
- GOMEZ FILHO, Antonio M. Presunción de Inocencia y Prisión Preventiva. Edit. Conosur. Traducción de Claudia Chaimovich. Chile 1995. p.p. 109
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México. Edit. Serie Popular Era. 16ª Ed. México 1993. p.p. 333.

- GONZALEZ PLASENCIA, Luis. Autores varios. La Experiencia del Penitenciarismo Contemporáneo, Aportes y Expectativas. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Edit. Amanuense. México 1995. p.p. 300.
- GONZALEZ RUIZ, Samuel. Seguridad Pública en México : Problemas, Perspectivas y Propuestas. UNAM. México 1984. p.p. 191.
- HABERMAS, Jürgen. Teoría y Praxis. Edit. Tecnos. México 1993. p.p. 431.
- HERRENDORF, Daniel. El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos. Edit. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México 1990. p.p. 420.
- HOBBSAWM, Eric. Entorno a los Orígenes de la Revolución Industrial. Siglo XXI editores. 17ª Ed. México 1985. p.p. 114.
- HULSMAN, Louk y J. BERN, de Celis. Sistema Penal y Seguridad Ciudadana : Hacia una alternativa. Editorial Ariel. Barcelona 1984. Traducción de Sergio Politoff. P.p. 145.
- JIMENEZ DE ASUA, Luis. Principios de Derecho Penal, La Ley y el Delito. Edit. Sudamericana. 3ª Ed. De Buenos Aires 1990. p.p. 578.
- KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1983. p.p. 223.
- KELSEN, Hans. Compendio de Teoría General del Estado. Edit. Colofón. México 1992. p.p. 235.
- LAMNEK, Siegfried. Teorías de la Criminalidad. Siglo XXI editores. 3ª Ed. México 1987. p.p. 242.
- LARRAURI, Elena. Herencia de la Criminología Crítica. Siglo XXI editores 2ª Ed. México 1992. p.p. 266.
- LUHMAN NIKLAS Y DE GEORGI, Raffaele. Teoría de la sociedad. Edit. Doble Luna. p.p. 444. México 1993.
- MANCILLA OVANDO, José Alberto. Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal. Edit. Porrúa. México 1992. p.p. 257.
- MERTON, K. Robert. Teoría y Estructura Sociales. Edit. Fondo de Cultura Económica. 3ª Ed. México 1995. p.p. 774.
- MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. Colección "Sepa Cuantos". 9ª Ed. México. p.p. 452.

- MORENO, Daniel.** Clásicos de la Ciencia Política. Edit. Porrúa, S.A. 2ª Ed. México 1983. p.p. 496.
- MUÑOZ CONDE, Francisco.** Derecho Penal y Control Social. Jerez de la Frontera. España 1985.
- PLAMENATZ, J.P.** Consentimiento. Libertad y Obligación Política. Fondo de Cultura Económica. México 1970. p.p. 167.
- PRIETO-CASTRO y Ferrández L. y Gutiérrez de Cabredos E.** Derecho Procesal Penal. Edit. Tecnos. 4ª Ed. Madrid, España 1989. p.p. 481.
- RABASA GAMBOA, Emilio.** Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. CNDH. México 1992. p.p. 67
- RIVERA BEIRAS, Iñaki.** Cárcel y Derechos Humanos. Con Enfoque Relativo a la Defensa de los Derechos Fundamentales de los Reclusos. J. M. Bosch, Editor 1992. p.p.262.
- RIVERA BEIRAS, Iñaki.** Tratamiento Penitenciario y Derechos Fundamentales. Edit. J.M. Bosch, S.A. España. 1994. p.p. 220.
- RIVERA BEIRAS, Iñaki.** La cárcel en el Sistema Penal (un análisis estructural). Edit. M.J. Bosch. S. L. España 1995. p.p. 277.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo.** El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Edit Porrúa, S.A. 9ª Ed. México D.F. 1992.
- SAAVEDRA ROJAS, Edgar.** Constitución, Derechos Humanos y Proceso Penal. Edit. Gustavo Ibañez. México 1997. p.p. 510.
- SAAVEDRA ROJAS, Edgar y GORDILLO LOMBANA, Carlos.** Derecho Penal Internacional. Edit.. Cima Ltda., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995. p.p.987.
- SANCHEZ FERRI, Remedio y JIMENA Q., Luis.** La Enseñanza de los Derechos Humanos, Edit. Ariel, España 1995. p.p. 233.
- SANCHEZ SANDOVAL.** El Contrato Social, Penal y Administrativo en México D.F., Tesis Doctoral. México 1994. p.p. 284.
- SANTOS ALVINS, Tamara.** Violencia Criminal y Violencia Policial en Venezuela. Universidad del Zulia. Venezuela 1992. p.p. 196.
- SARRE IGUINIZ, Miguel.** Guía del Policía. CNDH. México 1992. p.p. 112.

- SZABO, Denis. Criminología y Política en Materia Criminal. Siglo XXI Editores, México 1980. p.p. 278.
- TAYLOR, Ian, WALTON, Paul, YOUNG, Jock. Criminología Crítica, Siglo XXI Editores, 3ª Ed. México 1985. p.p. 300.
- TLEGHI. Tratado de Criminología. Edit. Universidad Buenos Aires, Argentina, 1989. p.p. 589.
- VON JUSTI, Juan Enrique. Ciencia del Estado. INAP. México 1996. p.p. 143.
- VON, Liszt. La idea de fin en el Derecho Penal, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas 1994. p.p. 137.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. En Busca de las Penas Perdidas, Editorial Temis, 2ª Ed. Bogotá, Colombia, 1990. p.p. 255.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Tratado de Derecho Penal, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1988. p.p. 495.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª Ed. México 1991. p.p. 857.
- ZEITLIN, Irving M. Ideología y Teoría Sociológica. Edit. Amorrortu, S.A. Buenos Aires 1993. p.p. 365.

HEMEROGRAFIA.

- Revista Gaceta. Comisión de Derechos Humanos del D.F. Marzo 1994.
- Revista Gaceta. Comisión de Derechos Humanos del D.F. Mayo 1994.
- Revista Gaceta. Comisión de Derechos Humanos del D.F. Noviembre 1994.
- Revista Gaceta. Comisión de Derechos Humanos del D.F. Julio 1994.
- Revista Gaceta. Comisión de Derechos Humanos del D.F. Mayo 1995.
- Revista Gaceta. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Enero 1993.
- Revista Gaceta. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Marzo 1993.
- Revista Gaceta. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Junio 1993.
- Revista Gaceta. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Enero 1994.
- Revista Gaceta. Comisión Nacional de Derecho Humanos. Mayo 1993.
- Revista Gaceta. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Agosto 1993.
- Revista Gaceta. Comisión Nacional de Derecho Humanos. Mayo 1993.