



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD DE  
LA FUNCION POLICIAL EN MEXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
SALVADOR MENDOZA HAM**

**ESTA TESIS FUE ASESORADA POR LA  
LIC. RAQUEL SAGAON INFANTE**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**JUNIO DEL 2002**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

# Paginación Discontinua



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ROMANO  
E HISTORIA DEL DERECHO

Cd. Universitaria, D.F., a 18 de marzo de 2002

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA UNAM.  
P R E S E N T E.

Me permito comunicarle que el pasante en Derecho SALVADOR MENDOZA HAM, ha elaborado en el Seminario de Derecho Romano e Historia del Derecho, bajo mi dirección la tesis de Licenciatura, intitulada "ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD DE LA FUNCION POLICIAL EN MEXICO".

En mi opinión, por lo que al contenido académico y a la redacción se refiere, dicho trabajo reúne los requisitos que señalan las normas universitarias respectivas.

En vista de lo anterior, en mi doble carácter de Asesora y encargada del Seminario mencionado en el membrete del presente oficio, apruebo la tesis presentada para que sea sometida a la consideración del Jurado que se asigne para presentar el examen profesional.

"El interesado deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

LIC. RAQUEL SAGAÓN INFANTE  
ENCARGADA DEL SEMINARIO DEL DERECHO

*A Mi Abuela Materna:  
Ángela Mondoza J.  
Viuda de Ham.*

*Mujer de carácter fuerte,  
imbatible y tenaz, pero con  
gran amor materno.*

*Quién siempre anheló, sufrió y  
luchó para hacer de mi una  
persona de bien.*

*¡ Abuela Cumplí!*

*A Mi Esposa:  
Norma Huerta de  
Alondoxa*

*Gran compañera con quien  
comparto mi vida.*

*Por su gran dedicación, apoyo  
y esmero, así como su  
invaluable comprensión,  
paciencia e infinito amor.*

*A Mis Hijos:  
Claudia Erika, Ángela  
Rochell May Ling y  
Ricardo Augusto*

*Como un estímulo e inspiración  
para la continuación de sus  
estudios hasta su culminación  
profesional.*

*A La Universidad  
Nacional  
Autónoma de México:*

*Por el extraordinario esfuerzo  
que realiza para la formación  
de excelentes profesionales  
y concederme el orgullo de ser  
Universitario.*

*A La Facultad de  
Derecho:*

*Fuente inagotable de  
sabiduría jurídica, dinastía de  
ilustres catedráticos peritos del  
derecho, quienes con sus vastos  
conocimientos apoyaron y  
orientaron mi formación  
académica.*

*A Mi Directora de Tesis:  
Lic. Raquel Sagón  
Infante*

*Excelente catedrática y asesora,  
quién con sus acertados  
comentarios hicieron posible el  
desarrollo y la conclusión del  
presente estudio.*

*A la Gran Familia  
P. B. I.*

*Corporación a la que  
orgullosamente pertenecemos.*

*En especial a todos mis  
compañeros que valientemente  
han caído en el fiel  
cumplimiento del deber.*

*A Todos Aquellos  
que aún sin conocerme  
siempre me brindaron su apoyo,  
confiaron y creyeron en mi  
otorgándome las facilidades  
necesarias para continuar y  
concluir mi máxima aspiración  
Mis Estudios.*

*Para Todos Ellos:  
Mi Gratitud y Respeto*

# **ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN MÉXICO**

Introducción.....	I
-------------------	---

## **CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL MUNDO**

1.- Época Antigua.....	1
2.- Edad Media.....	7
3.- Época Moderna.....	11
4.- Época Contemporánea.....	18

## **CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN MÉXICO**

1.- Época Prehispánica.....	23
2.- Época Colonial.....	29
3.- México Independiente.....	38
4.- Época Posrevolucionaria.....	44

## **CAPÍTULO TERCERO ASPECTOS GENERALES DE LA FUNCIÓN POLICIAL**

1.- Concepto de función policial.....	49
2.- Los cuerpos policiacos.....	55
3.- La función policial y los derechos humanos.....	59
4.- La función policial y la seguridad pública.....	66

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ASPECTOS NORMATIVOS DE**  
**LA FUNCIÓN POLICIAL**

1.- Normatividad Federal.....	75
2.- Normatividad Local.....	84
3.- Deficiencias de los cuerpos policiacos.....	91
4.- La profesionalización de los cuerpos policiacos.....	97
Conclusiones.....	105
Bibliografía.....	110
Otras fuentes.....	115

## **INTRODUCCIÓN**

En la actualidad la Inseguridad pública es un problema grave que padece la sociedad mexicana, el alto índice de delincuencia que se ha apoderado de las calles de nuestra Ciudad han obligado a los gobernados a buscar su propia seguridad, contratando con diversos cuerpos de seguridad privada o particular, con los riesgos que esto acarrea, toda vez que la mayoría de éstas corporaciones no son confiables del todo, por contar con personal de dudosos antecedentes laborales, poca o nula capacidad y preparación para afrontar el reto que presenta la inseguridad.

Preocupado por esta problemática social, consideré necesario elaborar un estudio sobre el tema en cuestión a fin de conocer los motivos que dieron origen a la proliferación y desarrollo del alto índice delictivo que afectan el bienestar de los habitantes de éste país. Encontrando que la falta de capacitación, equipo y estímulos económicos a los encargados de la seguridad, son solamente algunos de los factores que contribuyen en gran medida a la impunidad vigente.

Para tal efecto inicié el trabajo de Investigación partiendo de los antecedentes de la función policial en el mundo, tomando en cuenta los diferentes acontecimientos que se dieron desde la Época Antigua atravesando, naturalmente, por la Edad Media y las Épocas Moderna y Contemporánea.

Asimismo, centré la investigación en nuestro país a fin de conocer si en la Época Prehispánica, pasando por la Época Colonial, el México Independiente y Época Posrevolucionaria, existía personal o alguna corporación en especial que se encargara de cumplir con las funciones de policía, de ser así quienes eran, que funciones desarrollaban y lo más importante si su trabajo logró garantizar la paz, el bienestar y la seguridad para la población.

Dentro de la presente investigación, el lector encontrará la definición de la función policial, conocerá diferentes aspectos de los cuerpos policíacos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y las policías complementarias, así como la similitud que existe con las empresas de seguridad privada.

Se destaca también la problemática que subsiste en las corporaciones policíacas como el número excesivo de las mismas, el alto índice de corrupción, la deficiente depuración de malos elementos, la reiterada violación a los derechos humanos, etc. Asimismo, las inhumanas jornadas laborales que desempeñan los elementos policíacos, la enorme falta de capacitación, los bajos salarios que perciben, el equipo precario e insuficiente (en relación con el hampa organizada), etc.

También, realicé un breve estudio de la normatividad vigente, tanto federal como local encontrando, respecto de los cuerpos policíacos y sus funciones, que existen algunas imprecisiones que deben ser corregidas, falta legislación y reglamentación o en la existente deficiencias y lagunas, además de un sin fin de preceptos que no se cumplen.

De igual forma, se enfatizan las deficiencias de las corporaciones policíacas para destacar la necesidad de buscar su profesionalización, condición que repercute directamente en una pésima función de los cuerpos policíacos, y por ende, la falta de seguridad que existe actualmente en nuestro país.

Por todo ello, planteo algunas propuestas concretas con el fin de mejorar la función policial en México para que se establezcan, en definitiva, mejores condiciones laborales, económicas y profesionales para los elementos encargados de garantizarnos protección, que redundará en beneficio de nuestra sociedad para poder vivir como tanto hemos deseado, con orden, armonía, paz y seguridad.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL MUNDO**

### **1. - Época Antigua.**

En términos generales, la función policial comprende todas las actividades consistentes en mantener el orden y la disciplina de una comunidad. De acuerdo con esto, es posible encontrar antecedentes de dicha función desde la época antigua, sobre todo si se toma en cuenta que en los diferentes periodos de la historia y en cada región ha existido la necesidad de tener un ambiente de paz, seguridad y orden, requiriéndose para ello de autoridades que cumplan esas funciones.

Conviene aclarar que en las primeras comunidades, aún cuando no existía una organización estructurada y compleja como la de nuestros días, es evidente que se adoptaron medidas rudimentarias de protección y defensa de la vida y la propiedad para lograr cierto orden y asegurar la coexistencia de los grupos sociales, lo que nos permite afirmar que hubo actos identificables con la función policial, ejercida de manera simple y por personas o autoridades que no pueden ser comparadas con los actuales cuerpos policíacos, pero indudablemente sus actividades se relacionan con el orden y la seguridad.

Confirmando lo anterior, el profesor Rafael Moreno González señala que: "En los tiempos prehistóricos las funciones policiales eran realizadas por los jefes de la familia; pero más tarde, cuando las sociedades se convirtieron en grupos más grandes y complejos que el simple núcleo familiar, dichas funciones pasaron a manos de funcionarios específicos, particularmente los militares, hasta que terminaron por ser encomendadas a corporaciones no castrenses denominadas 'policías' (nombre que se derivó de las fuerzas de seguridad interna en las Ciudades-Estado o 'Polis', de la antigua Grecia." <sup>1</sup>

Es obvio que las comunidades primitivas no contaban con funcionarios encargados de conservar el orden y la tranquilidad, sin embargo, los propios jefes de familia y los líderes de dichas comunidades eran quienes realizaban las funciones tendientes a mantener la armonía y paz, resolviendo los conflictos que se presentaban, entre los cuales estaban los de carácter criminal.

Esto último es interesante en virtud de que la función policial se asocia básicamente con la investigación y persecución de todo tipo de actos delictivos. De acuerdo con esto es innegable que desde tiempos antiguos se han realizado conductas criminales, mismas que han originado la necesidad de actuar en contra de ellas para restablecer el orden social, lo cual requiere de la participación de autoridades y actividades relacionadas con la función policial.

Al respecto, el Dr. Jesús Martínez Garnelo sostiene lo siguiente: "Puedo afirmar, sin temor a equivocarme, que la función policial es tan antigua como la humanidad misma, por la sencilla razón de que la

---

<sup>1</sup> MORENO GONZÁLEZ, Rafael. Reflexiones de un Criminalista. Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales. No. 24. México. 1986. pág. 6.

contraparte del delito parece ser consecuencia inevitable de la parte menos noble de la naturaleza humana.”<sup>2</sup>

El autor citado relaciona los antecedentes de la función policial con la comisión de delitos, ya que dicha función es base de la seguridad y el orden que debe mantenerse en una comunidad. Para tal efecto, siempre se ha requerido de autoridades que ejerzan funciones de policía consistentes, en este caso, en perseguir a los delincuentes para evitar la comisión de más delitos y sancionar a quienes incurrieran en conductas que alteraban el orden social.

Así que en un principio quienes realizaban funciones policiales eran los propios padres de familia, después fueron los líderes de los diferentes grupos y comunidades, y más tarde se encomendó estas funciones a ciertos grupos de militares, en virtud de que ellos estaban encargados de luchar contra los enemigos para brindar protección y seguridad a los pueblos, por lo tanto, sus actos fueron identificándose con el orden, el bienestar y la paz.

Para enfatizar el hecho de que las funciones de seguridad y paz social se delegaron a los militares, encontramos el siguiente dato: “Hammurabi tuvo necesidad de tropas en permanente estado de servicio militar tanto para mantener y controlar la paz en el interior de su vasto Imperio como para la realización de sus campañas. La correspondencia mantenida por este rey y sus gobernadores (Sin-idinnam, por citar un caso) confirman esta aseveración. Existió, pues, un estamento militar profesional que tuvo a su cargo la formación de

---

<sup>2</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito. Editorial Porrúa. México. 1999. pág. 5.

los cuadros de mandos y oficiales, así como el control, leva y adiestramiento de soldados.”<sup>3</sup>

En consecuencia, los militares han ejercido, desde tiempos antiguos, ciertas funciones de protección y seguridad que se traducen en un ambiente de orden y paz, razón por la cual se considera que sus actividades tienen relación con las funciones policiales, sobre todo si se toma en cuenta que éstas han tenido una amplia connotación que implica el desempeño de un buen gobierno.

Por otro lado, es en Grecia en donde se encuentra el origen de la palabra policía. Al respecto, el profesor Serafín Ortiz señala lo siguiente: “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 de policía existió ya en Grecia, y consecuentemente la policía viene desde la antigüedad. Evidentemente el concepto es de origen griego... sin embargo esto no significa que ya existiera 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.”<sup>4</sup>

Efectivamente, el vocablo policía se deriva del griego *politeia*, que se refiere a la polis o ciudad griega. Ahora bien, si entendemos que la organización y seguridad de una ciudad comprende funciones policiales, entonces aceptaremos que en la polis existen ciertos antecedentes de actividades de naturaleza policial, pero eso no significa que ya se contaba plenamente con cuerpos policiales.

<sup>3</sup> CÓDIGO DE HAMMURABI. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1994. pág. 54.

<sup>4</sup> ORTIZ ORTIZ, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Editorial McGraw-Hill. México. 1998. pág. 15.

El doctor Guillermo Floris Margadant proporciona algunos datos relacionados con nuestro tema diciendo que en una de las ciudades griegas, esto es, en Esparta, existió una Constitución de aproximadamente 700 a. C., la gran *Rhetra*, atribuida a *Licurgo*, la cual fue básica para la organización de esta ciudad. De esa Constitución se desprende que los jóvenes de los 20 a los 30 años vivían, primero en comunidades militares y, después en comunidades basadas en las comidas colectivas. Para la clase dominante de los ciudadanos plenarios, el cuartel había sustituido el hogar. Por otra parte, existían ciudadanos de segundo rango, eran los *hilotas*: tenían el derecho hereditario de cultivar la tierra, repartida entre haciendas contra entrega al Estado de la mitad de la cosecha. "Sólo los ciudadanos de primer rango, educados para funciones militares, participaban en las asambleas populares, formando una minoría constantemente amenazada por el peligro de rebeliones por parte de los hilotas (vigilados por una policía secreta)."<sup>5</sup>

Ya no se precisa más sobre esa "policía secreta", pero se confirma el hecho de que las funciones militares han sido reconocidas desde tiempo antiguo, y como una derivación de ellas están ciertas actividades de carácter policial, en virtud de que tienen estrecha relación con el orden, la paz y la seguridad que se busca en toda comunidad.

Por su parte, Federico Engels se refiere a otra de las ciudades griegas, Atenas, diciendo que en ella había una agrupación de los súbditos según divisiones territoriales, pero lo más importante es que existió la Institución de la fuerza pública. Se precisa que: "El ejército popular de la democracia ateniense era una fuerza pública aristocrática

<sup>5</sup> MARGADANT S., Guillermo F. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Quinta edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1996. pág. 64.

contra los esclavos, a quienes mantenían sumisos; más para tener a raya a los ciudadanos, se hizo necesaria también una policía.”<sup>6</sup>

La referencia que Engels hace de la policía corresponde a un órgano de la fuerza pública integrado por los cuerpos militarizados de la aristocracia, los cuales no se identifican con las corporaciones policíacas de la sociedad moderna. Sin embargo, es significativo que en las ciudades griegas ya se hablaba de la policía, aunque fuera con una acepción tan amplia que abarcaba la organización en sí de la polis.

Respecto a los antecedentes de la función policial en Roma, Eugéne Petit comenta que dentro de la organización de la autoridad judicial existieron los pretores, quienes se encargaron de resolver conflictos e impartir justicia. Agrega que: “Al lado de los pretores se unían los *ediles* con funciones administrativas, tales como la policía de la ciudad y ciertas atribuciones judiciales relativas sobre todo a las ventas públicas de esclavos y de animales.”<sup>7</sup>

Los *ediles* se integraron en un principio únicamente con los patricios, aunque años después se concedió este derecho también a los plebeyos. Tenían a su cargo la función policíaca de la ciudad, vía pública, mercados, incendios, pesas y medidas, cuidado y vigilancia de los edificios públicos y organizaciones de los juegos públicos. Su competencia en el orden criminal era limitada; en cambio, en materia civil, la ejercían en los mercados para resolver todo problema relacionado con las transacciones de esclavos, animales y sanciones

---

<sup>6</sup> ENGELS, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. En relación con las investigaciones de L. H. Morgan. Editorial Progreso. Reimpresión de la primera edición en español. Moscú. 1986. pág. 24.

<sup>7</sup> PETIT, Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducido por José Fernández González. Decimosexta edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 614.

económicas que se imponían a quienes cometían alguna falta en contra de las disposiciones normativas.

Como puede apreciarse, durante la antigüedad existieron algunos antecedentes referentes a la función policial, concebida ésta en una primera Instancia como toda actividad tendiente a conservar el orden, la paz y la seguridad dentro de una comunidad, lo cual fue realizado por el padre de familia y después por el jefe de la tribu. Más tarde surgen los cuerpos militares que desempeñaron importantes funciones de naturaleza policial. Finalmente, en Roma, empezaron a surgir funcionarios encargados de manera concreta del orden y la vigilancia en lugares públicos, como por ejemplo el coliseo, los mercados y los sitios destinados al Senado.

## **2. - Edad Media.**

La Edad Media representó en la mayoría de los aspectos una época de estancamiento, impidiendo que se desarrollaran algunas instituciones que ya venían manifestándose desde la antigüedad, sin embargo, esto no significa que hubo una ausencia total de antecedentes relacionados con nuestro tema.

En principio, encontramos una constante presencia de movimientos armados, lo que favoreció la actividad de los grupos militares, los cuales, como ya hemos mencionado, desempeñaron funciones de orden y seguridad, mismas que, estrictamente hablando, no son de carácter policial, pero se encuentran relacionadas con la paz social y el buen gobierno de una comunidad.

Por otro lado, dentro de la Edad Media, la Iglesia ejerció un dominio en muchos aspectos, incluyendo los referentes al orden y la disciplina, contando con normas y autoridades destinadas a corregir y sancionar todas las conductas que alteraran la tranquilidad y la paz de aquella época.

De la propia Iglesia surgieron las normas integrantes del Derecho Canónico, estableciéndose principios generales y universales con la finalidad de alcanzar el bien común, lo que implicaba alcanzar un ambiente de seguridad y orden, para ello se impusieron medidas de vigilancia y se realizaron actividades relacionadas con las funciones policiales.

No obstante, difícilmente se puede aceptar que a través de las reglas impuestas por la Iglesia se haya logrado el orden, más bien, en algunos casos hubo abusos que provocaron confusión y descontento en el pueblo, especialmente cuando la Iglesia utilizó ciertas medidas coercitivas para hacer valer sus normas y aplicar las sanciones que consideraba pertinentes.

Consecuentemente, la Iglesia participó en la organización judicial de la Edad Media y castigó con severidad los delitos contra la propia estructura eclesial. Por lo tanto, la Iglesia actuaba también como tribunal encargado de hacer cumplir sus normas, lo cual exigía realizar ciertas funciones de vigilancia y persecución, mismas que tienen una naturaleza policial.

En relación con el sistema penal de la Edad Media, Enrique Aftallón y José Vilanova comentan que: "Es la época del suplicio de la rueda, de los hierros al rojo, del aceite hirviendo, de la hoguera y del descuartizamiento. Los gobiernos absolutos se consolidan por medio

de la intimidación y de la expiación, es decir, por el terror. Si bien las leyes penales enumeran ciertos hechos como delictuosos, pueden dictarse leyes con efecto retroactivo que erijan en delito actos inocentes en el momento de su comisión e impongan penas rigurosas para los mismos (leyes *ex post ipso, penas extraordinarias*). El procedimiento es secreto; la pena es arbitraria, aplicada desigualmente según la categoría de los culpables y a veces recae no sólo sobre el reo mismo sino también sobre sus familiares próximos." <sup>8</sup>

Lo anterior significa que las funciones policiales que se llevaron a cabo durante la Edad Media, implicaron severidad, crueldad y arbitrariedad, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de sanciones penales para conservar el orden social.

Sin embargo, la arbitrariedad empezó a disminuir cuando se establecieron algunas garantías y derechos a favor de la población. Al respecto, encontramos la Carta Magna de Inglaterra, impuesta a Juan sin Tierra en el año de 1215, no obstante, esto no significa que se haya alcanzado un orden jurídico que garantizara la paz y bienestar del pueblo, tampoco quiere decir que ya había un orden basado en la función policial.

Para apreciar el contexto histórico y el origen de la Ley Fundamental mencionada, es oportuno recordar que la sociedad medieval participó de una característica estamental, según lo señala el profesor Mario de la Cueva, quien dice lo siguiente: "Los estamentos fueron capas sociales más o menos cerradas, que constituían fuerzas sociales vivas y actuantes: el primero estuvo formado por

---

<sup>8</sup> AFTALIÓN, Enrique R. y José Vilanova. Introducción al Derecho. Segunda edición. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina. 1990. pág. 1014.

los señores feudales, cuyo conjunto constituían la nobleza; fueron los dueños de la tierra quienes lucharon contra el rey Juan, lo encerraron en su castillo y lo obligaron en el año 1215 a firmar la *Carta Magna*, a cuyo documento consideran los Ingleses como la primer constitución escrita de la historia y la fuente primera de las libertades de los hombres; este estamento de los nobles fue el mayor obstáculo interno para la unidad del reino y fue también en Castilla y Aragón la fuerza que defendió los fueros y libertades de los castellanos y aragoneses. El segundo de los estamentos se constituyó con el clero y tuvo su fuerza y valimiento en el poder de la Iglesia. El tercero se integró con los descendientes de la nobleza a los que no correspondió título nobiliario y con los habitantes de las villas y ciudades.”<sup>9</sup>

En consecuencia, los señores feudales, la Iglesia y los descendientes de los nobles integraron los estamentos que constituían la base de la organización en la Edad Media, de ellos no se derivaron grupos o cuerpos policiales específicos, pero sí se realizaron algunas funciones relacionadas con la vigilancia y el orden, especialmente cuando por necesidades económicas derivadas principalmente del comercio, fue obligado realizar actividades que exigían un ambiente de respeto y orden. Así, dentro de los actos mercantiles se llevaron a cabo funciones de naturaleza policial, consistentes en vigilar el cumplimiento de las disposiciones y actos de comercio.

Así que en la Edad Media, aún cuando no había propiamente corporaciones policíacas, se fue preparando el escenario para el surgimiento e institucionalización de la policía, toda vez que a través del régimen que se perfila hacia fines de esa etapa, aparece con mayor

---

<sup>9</sup> DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986. págs. 35 y 36.

fuerza la necesidad de tener cuerpos policíacos que contribuyeran al establecimiento y conservación del orden social, mismo que había estado muy deteriorado durante la mayor parte de la Edad Media.

### **3. - Época Moderna.**

En la época moderna se desarrolla no solamente la función policial, sino que aparecen de manera específica cuerpos policíacos, todo esto en el contexto del Estado absolutista que tenía, entre otras, la finalidad de garantizar a su pueblo el mayor bienestar y seguridad, pero se dejaba al criterio del gobernante determinar en qué consistía ese bienestar, quedando facultado para intervenir en los asuntos de la gente cuando consideraba que era en provecho del interés general.

Samuel González Ruiz comenta que desde los inicios del siglo XVII ya había proyectos para establecer una buena policía, misma que debía tener un titular que actuara como dignatario junto al rey, de tal manera que al lado de los encargados de la justicia, la hacienda y el ejército debía surgir otro más que se hiciera cargo de la policía. Por lo tanto: "No es casual que en 1667 Luis XIV, mediante un decreto real, creara la institución de la policía al nombrar, como parte de una reestructuración de su política (gobierno racional-administración), al Lugarteniente de policía. Policía que debía vigilar un sinnúmero de asuntos públicos: calidad de los alimentos, precios, construcciones, sanidad, nodrizas, inundaciones, incendios, carruajes, libros, etcétera." <sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994. pág. 26.

Desde sus primeras manifestaciones, la policía tuvo encomendadas diversas actividades orientadas en todo caso hacia la conservación del orden social, pasando por varios aspectos de los cuales sobresale el relativo a la seguridad, tanto de los gobernantes como de los gobernados.

Por lo tanto, es en la época moderna en donde surge propiamente la policía con características semejantes a las que ahora se le atribuyen a los cuerpos encargados de vigilar el orden y la seguridad de la población, sin embargo, en sus inicios la policía desempeñó funciones de custodia y guarda del rey, tomando desde entonces el nombre de la policía secreta.

En realidad es con el pleno reconocimiento y organización del Estado Moderno, con el que aparece también la policía, como una parte fundamental del aparato político que se constituyó para bien de gobernantes y gobernados. En cuanto a esto Miguel Sarre Iguíniz sostiene que: "La policía surge con la formación del Estado y da respuesta a la necesidad social de la **seguridad pública**. Para apreciar la función social que cumple, bastaría con preguntarse: ¿Qué pasaría en nuestra sociedad si un día no hubiera policía?"<sup>11</sup>

Es evidente que una de las necesidades más grandes que se tienden a satisfacer a través de la policía, es la de procurar el bienestar y la seguridad pública, ya que sin esto el desorden y la autodestrucción serían prácticamente inevitable. Así que la policía aparece con la misma organización del Estado, el cual tiene entre sus fines alcanzar el bien común, y éste exige un ambiente de seguridad y orden que sólo puede lograrse a través de cuerpos policíacos.

---

<sup>11</sup> SARRE IGUÍNIZ, Miguel. Guía del Policía. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992. pág. 4.

Se considera que fue en Francia en donde se manifiesta con mayor precisión y desarrollo la función policial, debido a los ideales proclamados por los filósofos y revolucionarios que anhelaron ante todo la paz y el orden. Sin embargo, en sus principios las funciones policiales tuvieron ciertos enfoques, por ejemplo, en materia de comercio y de salud.

En relación con esto último, Jesús Martínez Garnelo explica que: "En Francia el mercantilismo desempeñó un papel importante en la conformación de los siglos XVII y XVIII y los puntos de vista francés acerca de las relaciones sociales de la salud están marcados por él. Aunque los franceses en este periodo no llegaron a una formulación sistemática de un concepto como el de policía médica, estaban conscientes de las implicaciones del concepto de policía médica, en relación con las cuestiones de salud. En realidad, *el concepto de policía es de origen francés*. Ya en 1711 por ejemplo, el abate Claude Fleury, autor de *Los nietos de Luis XIV*, se refería al tema de policía de la salud, señalando su importancia para el bienestar del Estado y el deber del monarca de ocuparse del problema."<sup>12</sup>

Conforme el Estado francés fue evolucionando en el arte de gobernar, también fue desarrollando principios y conceptos que llegaron, inclusive, a integrar una ciencia de la policía, especialmente cuando se incorporó el problema de la seguridad como uno de los puntos fundamentales que debía ser tratado por el Estado.

Las funciones de la policía se fueron ampliando de acuerdo a las necesidades que se percibían dentro de la comunidad, así, no solamente

---

<sup>12</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. op. cit. pág. 223.

debía mantener el orden, sino también vigilar la conservación de la seguridad de los ciudadanos; dar providencias y brindar auxilio cuando se turbaba la paz y la tranquilidad. Así mismo, los cuerpos policíacos empezaron a corregir y reprimir los desordenes, procurando a través de una persecución eficaz que los delincuentes fueran castigados. En fin, la protección y el alivio que anhelaba la población se podía obtener gracias a la intervención de los grupos policíacos.

Naturalmente, lo anterior no quedó limitado a Francia, sino que se extendió a buena parte de Europa, por esa razón Samuel González Ruiz expresa que: "En este amplio ambiente ilustrado europeo no es casual, como se desprende de lo dicho, que ya en el artículo 16 del Código Brumario del año IV (1792) de la Revolución Francesa, se establece que la policía está formada para el orden público, la libertad, la seguridad individual: su característica principal es la vigilancia; la sociedad en conjunto es el objeto de su presencia (*sollicitude*); o bien en el Código General Prusiano de 1794 se establece que es función de la policía el tomar las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir peligros inminentes al público o a alguno de sus miembros."<sup>13</sup>

Históricamente, podemos decir que fue a finales del siglo XVIII cuando se estructura plenamente la Institución de la policía, dejando de ser una acepción restringida y adoptando una amplia connotación, adquiriendo el sentido y las características que ahora se conocen, con los cambios y evoluciones propios de cada comunidad.

Cuando el Estado Moderno define su postura y acciones, se precisa también el enfoque que se le daría a la policía. Así, todas las decisiones

---

<sup>13</sup> GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. op. cit. pág. 30.

de gobierno y los actos de los ciudadanos sobre el Estado se consideró como "política". En cambio, las funciones relacionadas con la seguridad pública, el orden social y la tranquilidad de la comunidad se reservaron a la "policía".

De acuerdo con esto, Serafín Ortiz señala lo siguiente: "En este contexto histórico paralelo al surgimiento del nuevo estado liberal de derecho se configuran 'nuevas' prácticas de control de la población, como es el caso de la policía que, por cierto, no es el aparato sucesor del ejército medieval ni un apéndice del moderno ejército nacional." <sup>14</sup>

El anterior comentario es muy significativo si tomamos en cuenta que en la época antigua las funciones policiales fueron llevadas a cabo en buena parte por los grupos militares, sin embargo, cuando surge propiamente la policía en la época moderna, no se tomó en cuenta ese antecedente, por lo que los militares quedaron al margen de la función policial y fue una nueva corporación la que se integra para cumplir los fines de paz, orden y seguridad.

Es importante destacar que en el contexto histórico de la creación de la policía surgió también la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la cual se establece entre otros principios que toda asociación política tiene como finalidad la conservación de los derechos naturales, lo cual incluía a la fuerza pública y de manera concreta a los cuerpos policíacos.

Consecuentemente, la policía no solamente debía vigilar y mantener el orden, sino que era necesario que su actuación se apegara

---

<sup>14</sup> ORTIZ ORTIZ, Serafín. op. cit. pág. 18.

a un estricto respeto hacia los derechos humanos, ya que esto verdaderamente traería el bienestar y la tranquilidad pública.

Es evidente que la policía fue desarrollando características bien definidas orientadas hacia el bien común y la seguridad pública, además sus facultades y funciones se fueron ampliando y precisando, según comenta Luis Carlos Cruz Torrero, quien dice lo siguiente: "En el Estado moderno, la policía cumple de dos maneras sus funciones de prevenir los peligros que pudieran perturbar la convivencia ordenada de los hombres: a) tiene a su cuidado las instituciones que sirven para impedir o prevenir los peligros de la vida cotidiana (policía administrativa); b) la policía tiene la facultad de dictar normas con fuerza vinculatoria para restringir la libertad personal y de la propiedad a los límites que el bien público exija (función legislativa de poder de policía)." <sup>15</sup>

En consecuencia, la policía es un organismo tutelar del orden social y rector de la convivencia humana, aunque no siempre ha adoptado una función legislativa, ya que en una estricta división de poderes esto le compete al poder legislativo.

De acuerdo con el autor antes citado y tomando como base la evolución y actividades que fue desempeñando la policía, se considera que en un principio se dividida en dos tipos básicos: la policía administrativa y la policía judicial. La primera se encargaba de realizar funciones tendientes a prevenir infracciones y actos que atentaran contra las leyes administrativas, por ejemplo, en materia de pesas y medidas, de trabajo y posteriormente en asuntos fiscales y aduaneros, entre otros. Mientras que la policía judicial se dedicó concretamente a la

---

<sup>15</sup> CRUZ TORRERO, Luis Carlos. Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos. Editorial Trillas México. 1995. pág. 42.

seguridad pública, para tal fin ha desempeñado funciones persecutorias de los delitos.

Es oportuno mencionar que el desarrollo de la policía se extendió a toda Europa, en donde como ejemplo citamos lo que a principios del siglo XIX sucedía en España en relación con la materia policial. Al respecto se ha dicho que: "Fue la necesidad de dotar a las ciudades españolas de una estructura de seguridad moderna, lo que determinó que en 1824, S.M. el Rey Fernando VII dictase la Real Cédula en la que se creaba la Policía General de Reino. Policía que, ya desde su origen, se pone a las órdenes de un magistrado con el título de Superintendente General. La misma Real Cédula dedica un apartado especial a Madrid, ciudad que es dotada de una estructura de Comisaría de Distrito de cuartel." <sup>16</sup>

En el mismo año de 1824 se dictan los Reglamentos de Policía tanto de Madrid como de las provincias, colocando a estas últimas bajo las órdenes de Intendentes que respondían ante el Intendente General y dividiendo cada provincia en Subdelegaciones radicadas en las localidades o partidos importantes -126 entonces,- que constituyen el antecedente de la actual estructura en Comisaría Provinciales y Locales.

Debe destacarse que la Cédula Real de 1824 configura la doble función que hoy tiene la policía moderna. Por una parte, velar por el libre ejercicio de los derechos ciudadanos persiguiendo a aquellos que los vulneran y poniéndolos en manos de la justicia. Esto corresponde a la función de policía judicial. Por otra parte, está la función de la policía

---

<sup>16</sup> Ministerio del Interior. Los Orígenes de la Policía. Publicación de la Dirección General de la Policía. España. 1992. pág. 43.

en relación con la prestación del servicio público de seguridad, procurando garantizar el bien y la tranquilidad en diversas materias, pero siempre en el contexto de la Administración Pública. En este caso, la policía administrativa busca dar un servicio que asegure el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Consecuentemente, es en la época moderna en donde la policía surge y se desarrolla de manera considerable, diversificando sus funciones pero enfocadas siempre hacia la conservación del orden, la tranquilidad y la seguridad pública.

#### **4. - Época Contemporánea.**

En la época contemporánea alcanza su mayor desarrollo la institución y la función policial, de tal manera que surgen diversos cuerpos especializados en áreas concretas de seguridad, protección, orden, vigilancia, prevención y persecución de los delitos. Sin embargo, también se proliferan algunos problemas, relacionados principalmente con la corrupción, a tal grado que se provoca el desorden y la inseguridad.

En principio, encontramos que durante el siglo XIX hubo una evolución en diversas ciencias y técnicas que favorecieron la función policial, con el objeto de lograr su modernización al poder disponerse de elementos y utilizar instrumentos que facilitaban la tarea de los policías. Es en este siglo cuando aparece la llamada "ciencia policíaca" que dotó a los policías de conocimientos y herramientas fundamentales para su labor.

Dicha ciencia se auxilió de la criminalística y de otras disciplinas que permitían mejores investigaciones para que se cumpliera de manera eficaz las funciones policíacas. En relación con esto se ha dicho que: "A mediados del siglo XIX, las ciencias naturales comenzaron a progresar a saltos, por tanto las teorías místicas expuestas para explicar el porqué de las cosas empezaron a perder terreno a medida que la clara y fría lógica de los experimentos científicos arrojaban poco a poco nueva luz sobre los misterios del universo. El punto de unión de lo místico y lo científico pronto se hizo evidente en la Investigación de delitos." <sup>17</sup>

Efectivamente, la investigación criminal alcanzó avances notables en los siglos XIX y XX, de tal forma que fue más fácil la identificación de personas relacionadas con delitos; así mismo, se han podido realizar investigaciones detalladas en el lugar de los hechos; y, finalmente, se han empleado métodos en laboratorios para examinar indicios que dan luz a las investigaciones policíacas para el esclarecimiento de los delitos, lo que contribuye a su eficaz persecución y sanción para conservar el orden social. Todo esto involucra a diversas corporaciones policíacas orientadas al establecimiento de la seguridad pública.

Es en el siglo XX cuando los cuerpos policíacos y sus funciones quedan bien definidos en la mayoría de los países, estableciéndose que la función policial tiene mucha trascendencia, ya que sin ella no es posible conservar el orden y garantizar la tranquilidad pública, especialmente cuando las sociedades se tornan tan complejas, no sólo por el gran número de sus habitantes sino por las conductas delictivas

---

<sup>17</sup> INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES. Manuales de Capacitación de la Policía Judicial. Métodos de Investigación. Procuraduría General de la República. México. 1988. pág. 12.

que empiezan a multiplicarse, surgiendo con mayor énfasis la necesidad de la seguridad pública.

En las últimas décadas se ha procurado que los cuerpos policíacos sean eficientes, para ello se ha requerido de un mayor presupuesto, de mejores condiciones para sus elementos y de una planeación adecuada que permita obtener resultados apropiados y acordes a las necesidades que se desean cubrir en materia de seguridad y orden.

Al respecto, John P. Kenney ha dicho que: "Hoy en día, los asuntos de policías son 'negocios importantes' y deben manejarse como tales. Los presupuestos departamentales han aumentado de varios centenares a miles de dólares en los departamentos pequeños y a millones, en los grandes. La complejidad cada vez mayor de las operaciones de la policía, requiere una mejor habilidad en la administración y ésta debe basarse en la planeación cuidadosa.

Debe hacerse una planeación de todas sus actividades y deben tomarse en consideración, tanto las influencias internas como las externas." <sup>18</sup>

En los últimos años se ha aceptado que los cuerpos policíacos desarrollan funciones que son verdaderamente de mucha importancia para poder conservar y garantizar el orden dentro de la colectividad, por esa razón se pretende una mayor organización de dichos cuerpos, lo que exige más presupuesto y profesionalización de sus integrantes.

---

<sup>18</sup> KENNEY, John P. Planeación y Dirección Administrativa de la Policía. Editorial Limusa. México. 1980. pág. 21.

Desafortunadamente, no siempre se ha contado con los presupuestos necesarios, las instalaciones adecuadas y menos con los elementos idóneos para que se cumpla con las funciones encomendadas a las agrupaciones policíacas. Lo peor de todo es que en algunos casos ha surgido la corrupción de ciertas corporaciones encargadas de vigilar el orden y la seguridad.

Algunos datos revelan que durante la época contemporánea, en ciertos países especialmente de América Latina se manifestaron graves casos de corrupción, a tal grado que policías se han convertido hasta en delincuentes. Concretamente, Elías Neuman dice que: "algunos policías, en la latitud latinoamericana, suelen matizar groseramente su trabajo, convirtiéndose en delincuentes. Mientras no se les descubra actúan en los dos flancos más conspicuos de la industria delictual: a favor del y en contra del delito en una acaparamiento de roles opuestos."<sup>19</sup>

Es necesario aclarar que lo anterior es cierto para "algunos policías", pero esto no resulta aplicable a todos, desafortunadamente la idea se llega a generalizar en la mayoría de los casos, lo cual resulta en perjuicio de las corporaciones policíacas, de tal manera que la población tiende a desconfiar de los policías, obstruyendo a veces sus labores, todo ello redundando en perjuicio del orden y la seguridad pública.

Por lo tanto, se ha procurado en los últimos años la profesionalización de los cuerpos policíacos, pretendiéndose que su fundamento se establezca en las propias Leyes Fundamentales para darles la importancia que merecen.

---

<sup>19</sup> NEUMAN, Elías. Los que Viven del Delito y los Otros. Editorial Siglo XXI. Argentina. 1991. pág. 83.

Por ejemplo, en España, el Cuerpo Nacional de Policía, con su estructura y denominación actual tiene su origen directo en la Constitución de 1978 que, en su artículo 104 consagra las dos misiones básicas de los cuerpos de seguridad: proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Así mismo se establece que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de los cuerpos de seguridad. En cumplimiento de este mandato constitucional, el 13 de Marzo de 1986 se promulgó la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que unificaba los Cuerpos de Policía Nacional y Superior de Policía en el actual Cuerpo Nacional de Policía.<sup>20</sup>

En nuestro país encontramos también que el artículo 21 constitucional constituye el principal fundamento para la actuación de los cuerpos policíacos. Así, puede apreciarse que en México, como en la mayoría de los países, se está procurando la profesionalización de los cuerpos policíacos para evitar que incurran en conductas de corrupción que tanto afectan el orden social, la paz y la seguridad pública. Por lo tanto, en la época contemporánea se ha buscado el máximo rendimiento y los mejores resultados en materia policial, aunque no siempre se ha logrado eso, como lo veremos en el capítulo cuarto de la presente investigación.

---

<sup>20</sup> Ministerio del Interior. *op. cit.* pág. 62.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN MÉXICO**

#### **1. - Época Prehispánica.**

En términos generales se acepta que durante la época prehispánica existieron algunos antecedentes importantes de la función policial, lo que se demuestra con la organización política y social que se alcanzó en algunas civilizaciones, entre las cuales destaca la de los aztecas.

En efecto: "Existen datos que permiten afirmar que los teotihuacanos fundaron la Institución Policial en el México Precortesiano, basta considerar las extraordinarias dimensiones de la Metrópoli Teotihuacana, su alta densidad demográfica, así como su completa organización oficial cuya función específica era vigilar que no fuera alterado el régimen existente. Su organización y política giró en torno a la Nobleza teocrática."<sup>21</sup>

La existencia de la Institución policial en el período prehispánico no se deduce solamente de la buena organización y el orden que prevalecía en los pueblos de aquella época, sino que hay datos concretos que

---

<sup>21</sup> SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. Información de la S.S.P. Gobierno del Distrito Federal. Dirección de Comunicación Social. México. 1998. pág. 1.

permiten sostener dicha afirmación, por ejemplo, Fray Bernardino de Sahagún relata que entre los aztecas era común que se establecieran vigilantes de día y de noche, para que cuidasen la ciudad y sus alrededores con el propósito de mantener el orden y evitar que entraran los enemigos. Esa especie de vigilantes realizaba propiamente funciones de policía.<sup>22</sup>

En cuanto a la organización política y administrativa, de la cual se derivaba la institución policial, encontramos que en el pueblo azteca todo se concentraba en un poder central ubicado en Tenochtitlán y presidido por el Tlatoani, que era el rey, quien cedía el poder jurídico a un funcionario conocido como Cihuacóatl, el cual fungía como un juez mayor encargado de la administración de justicia, siendo apoyado por un grupo de ejecutores públicos. Dentro de éstos se ubicaban quienes realizaban las funciones policiales de aquella época.

Fray Juan de Torquemada, al referirse a la forma de gobierno que practicaron los pueblos prehispánicos, considera que fue tan aventajada en todos los aspectos, incluyendo los asuntos de policía. En principio, señala las diferentes jerarquías que iban desde el rey hasta los jueces y oficiales menores, como ejemplo, cita la organización de los indios de la Vera Paz, quienes: "Tenían éstos otros ministros de justicia y oficiales, que tenían cargo de llamar y citar personas, como los alguaciles que prenden por mandamiento de los superiores, y citan y llaman a los que los supremos buscan; pero no debían de ser tan sin alma, como algunos de los que ágora (sic) hay en nuestras repúblicas."<sup>23</sup>

<sup>22</sup> SAHAGÚN, Bernardino de. Historia General de las Cosas de Nueva España. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1979. pág. 472.

<sup>23</sup> TORQUEMADA, Fray Juan de. Monarquía Indiana. Volumen IV. Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1977. págs. 57 y 58.

Debe aclararse que los alguaciles y oficiales que se mencionan equivalen a quienes ahora son los que realizan las funciones policiales, y es interesante como el propio Fray Juan de Torquemada reconocía que los oficiales (policías) de los pueblos indígenas eran mejores que los de la propia España, ya que no eran tan crueles en el trato con la población.

Consecuentemente, es en el contexto de la administración de justicia en donde se ubica a quienes ejercían las principales funciones de policía. En relación con esto y en concordancia con lo que decía el autor antes citado, el doctor Lucio Mendieta y Núñez comenta que como auxiliares de la administración de justicia había, entre los aztecas, cierto número de policías, quienes se encargaban "...de emplazar a las partes y los testigos en asuntos civiles y penales y de aprehender a los delincuentes."<sup>24</sup>

Es oportuno aclarar que dentro de las funciones policiales había algunas que eran de carácter preventivo y otras tenían una naturaleza persecutoria. Al respecto, el profesor Guillermo Colín Sánchez señala que: "La función preventiva la desempeñaban los *contecpampixquex*, quienes cuidaban el orden y vigilancia a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales, previniendo de este modo, la comisión de nuevos hechos delictuosos.

La función persecutoria la llevaban a cabo individuos llamados *Topilli*, aprehendían a los delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad respectiva."<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. EL Derecho Precolonial. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1985. págs. 46 y 47.

<sup>25</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. op. cit. pág. 199.

Con las funciones preventiva y persecutoria se logró combatir adecuadamente la delincuencia, aunado esto al estricto y severo sistema de penas que se aplicó en el Derecho azteca. Así que, por un lado estaban las penas severas, y por el otro, las funciones policiales desempeñadas por diferentes funcionarios, todo lo cual trajo como consecuencia el establecimiento del orden social.

El doctor Lucio Mendieta y Núñez enfatiza la severidad de los castigos que se aplicaban entre los aztecas, de tal manera que la pena de muerte fue muy común en aquella época, practicándose en forma ejemplar, es decir, en presencia de todo el pueblo para que temieran y evitaran incurrir en las mismas conductas que daban lugar a la pena capital. Cabe mencionar algunos de los delitos que se castigaban con muerte, así, estaban el homicidio, el robo en los mercados, el aborto y el adulterio. Para los delitos que no ameritaban la pena de muerte, también procedían castigos severos como la mutilación y los azotes.<sup>26</sup>

Los anteriores datos revelan que en el período prehispánico existían funciones de policía desempeñadas de manera estricta por diversos oficiales, a tal grado que, efectivamente, se logró el orden y la paz en el pueblo azteca.

Además, debe mencionarse que la seguridad y el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales entre los aztecas, se debió también a otros funcionarios que ejercían actos de policía administrativa es decir, se procuraba que el orden se estableciera en todos los niveles y en las diversas actividades que se realizaban. Al respecto, Alejandro Íñigo comenta que había oficiales que traían una

---

<sup>26</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. op. cit. pág. 18.

cinta verde en el brazo, a quienes se les llamaba Calpulec. "Su función consistía en vigilar las calles del barrio, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de sus casas, cuidar que no llegaran por ahí merodeadores de otros barrios o de pueblos del otro lado de la laguna para realizar actos de rapiña, y en ocasiones intervenir para calmar los ánimos en pleitos de vecinos y no olvidar la vigilancia de los graneros públicos considerados de alta prioridad para el Estado."<sup>27</sup>

Es interesante notar que los aztecas tenían una profunda preocupación por conservar el orden social y la paz pública dentro de su territorio, de tal manera que se vigilaban aún aspectos de limpieza, armonía entre vecinos y principalmente se cuidaban los asuntos del rey y la nobleza.

Por otro lado, las funciones de policía se relacionaban con cuestiones de seguridad en las operaciones que se realizaban en los mercados. Al respecto, Jesús Martínez Garneño señala que: "Los pochtecas (comerciantes) llevaban a cabo algunas actividades de carácter policiaco. Como el comercio lo efectuaban en diferentes comarcas, les facilitaba observar la conducta de los pueblos sojuzgados y la vigilancia de lugares y personas que interesaban al Imperio. En ocasiones, el monarca directamente confería estas comisiones, de cuyo resultado dependían las medidas que se adoptaban."<sup>28</sup>

Con lo expuesto se puede afirmar que entre los aztecas existían diversas funciones de policía que, al cumplirse de manera eficaz, se tradujeron en un ambiente de orden, respeto y disciplina, repercutiendo a su vez en una sociedad con bajo índice de delincuencia.

---

<sup>27</sup> ÍÑIGO, Alejandro. Bitácora de un Policía (1500-1982). Departamento del Distrito Federal. México. 1983. pág. 12.

<sup>28</sup> MARTÍNEZ GARNEÑO, Jesús. op. cit. pág. 25.

Cabe mencionar que lo anterior no fue un rasgo característico solamente de los mexicas, sino también en otros pueblos hubo cierto orden y seguridad derivados de sus instituciones policiales. Efectivamente, los mayas, quienes se establecieron en el territorio que actualmente ocupan los estados de Campeche, Yucatán, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo, así como parte de Guatemala y otros países centroamericanos, desarrollaron una civilización basada en el orden y el progreso, y si bien sus principios normativos fueron más de carácter consuetudinario, también contaron con ciertas reglas y autoridades tendientes a la seguridad de la población.

Respecto a la regulación de los delitos y las sanciones aplicables a los infractores, los mayas siguieron la misma tendencia de los pueblos que estaban a su alrededor, por lo tanto, hubo cierta severidad en cuanto a su sistema penal, de tal manera que para las faltas leves se procuraba siempre la reparación del daño ocasionado y tratándose de los delitos graves se aplicaron diversas penas con ciertos matices de crueldad, ejecutándose hasta la pena capital.

Por lo que se refiere al sistema de administración de justicia, los mayas contaban con algunos jueces a los que se denominaba Batab, quienes desempeñaban también algunas atribuciones políticas y cumplían ciertas facultades y funciones de policía. Sin embargo, había otro grupo de funcionarios que realizaban funciones de vigilancia, así como actos tendientes a la persecución de los delincuentes. Estos últimos eran propiamente quienes cumplían la función policial.<sup>29</sup>

Lo expuesto es suficiente para reconocer que en la época prehispánica hubo rasgos característicos de la función policial,

---

<sup>29</sup> Cfr. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. *op. cit.* págs. 31 y 32.

desempeñada por medio de diversos funcionarios, quienes cumplían eficazmente sus actividades, logrando con ello un ambiente de paz, seguridad y orden social.

Las funciones policiales de aquélla época fueron muy variadas ya que comprendían acciones que iban desde la limpieza en la vía pública hasta la persecución de los delincuentes, comprendiendo diversos actos de vigilancia en las calles, los mercados y los principales lugares de reunión.

No se sabe con precisión cual fue el factor determinante para conservar el orden y la seguridad entre los pueblos prehispánicos, ya que pudo haber sido el estricto y severo sistema penal que se tenía, o bien, el eficaz desempeño de las funciones policiales. Muy probablemente fueron estos dos aspectos los que se conjugaron y complementaron entre sí, lo importante fue el resultado consistente en un ambiente de orden y seguridad.

## **2. - Época Colonial.**

Los conquistadores españoles llevaron a cabo su actividad militar por diversas regiones hasta llegar a Tenochtitlán, la cual consideraron como una ciudad importante para establecer los poderes y el dominio que la corona española confería a quienes habían participado en la conquista. Algunos años después se fundó la ciudad de México, en la cual se estructura la organización política y administrativa de la Nueva España que, en buena parte, se basó en ciertas medidas y funciones policiales.

En cuanto a esto, Jorge Nacif Mina comenta lo siguiente: "En fin, la ciudad de México se fundó y con ella una serie de lineamientos administrativos que para la importancia del sitio se tuvieron que proyectar, todo el esquema se basaba en la policía, la cual fue la molécula del buen Gobierno; entendamos esta idea más ampliamente que como se observa hoy en día, ya que el término policía no era reducido a vigilar o cuidar el orden de una sociedad, sino más que eso, para administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad, anteponiendo el aseo, vigilancia y seguridad en todas ellas, para que se estableciera un desarrollo en la municipalidad requerida; por lo mismo podemos pensar que la policía fue sinónimo de buen gobierno. Por lo tanto todas las ordenanzas que se manifestaron en el inicio de la vida de la urbe tuvieron referencia con la policía, manejando el término como lo hemos explicado."<sup>30</sup>

Dentro de la estructura que se estableció en la ciudad de México destacó el Ayuntamiento, del cual se derivaron algunas disposiciones y se cumplieron tareas específicas que tuvieron relación con el tema que nos ocupa. De manera concreta se organizó la llamada "Junta de Policía" que estuvo encargada de cumplir con algunas actividades policiales, para tal efecto se integró con un grupo de personas que desempeñaban funciones de celadores, vigilantes, guardias o inspectores, así mismo, hacían obras de desagüe, de aseo en las calles y cuidaban que las construcciones no provocaran problemas en la ciudad. También se promovió el orden en los mercados, evitando que se cometieran abusos y que hubiera pleitos.

---

<sup>30</sup> NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México. (1524-1928). Departamento del Distrito Federal. Desarrollo Social. Socicultur. México. 1986. Págs. 17 y 18.

Por lo tanto, las funciones policiales que se llevaron a cabo a través de dicha Junta fueron muy variadas, lo que confirma el hecho de establecer un "buen gobierno" que se manifestara no solamente en lo concerniente a la prevención y persecución de los delitos, sino el orden y seguridad en todos los aspectos y áreas de la ciudad.

En relación con esto tenemos entonces que: "La policía en el México Colonial estaba sujeta al Ayuntamiento de la Ciudad y el órgano institucional que la administraba era 'La Junta de Policía', que además se comportaba como responsable absoluto de las acciones emanadas de esta actividad, tales funciones no se reducían solamente a las formas de vigilancia de la ciudad, sino que además era la base fundamental de la administración misma."<sup>31</sup>

Conforme fue creciendo la población se requirió de un mayor control para mantener el orden y la seguridad no sólo en la ciudad de México, sino en los diferentes lugares de la Nueva España, lo cual motivó que se expidieran diversos Bandos de policía y se fomentaran las actividades que involucraban a quienes se encargaban de mantener el ambiente de paz y orden social.

Es acertado lo que Pablo Monzalvo Pérez ha dicho en los siguientes términos: "Durante la Colonia, que se prolonga por más de trescientos años, hay una activa vida jurídica, particularmente rica en relación con las normas de policía y buen gobierno. Virreyes hubo que se distinguieron como Revillagigedo y otros, por su celo a favor del orden y de la seguridad de una población creciente, especialmente en la capital virreinal. De ahí la abundancia de bandos de policía, de cédulas reales o de reales ordenanzas relacionadas con la vida de

---

<sup>31</sup> SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. op. cit. pág. 2.

relación de mercados, hosterías, mesones, etc., o con respecto a la regulación de festividades religiosas, impedir alborotos, castigar salteadores, impedir juegos prohibidos, reglamentar el alumbrado público, sancionar la vagancia, reglamentar el uso de carruajes y en fin, de encausar la vida de la gran ciudad y sus dominios por los senderos del orden y la concordia.”<sup>32</sup>

Como puede apreciarse, los Bandos de policía tuvieron por objeto regular diversas actividades para establecer el orden social en la Nueva España, siempre con el fin de lograr un “buen gobierno”, el cual no se alcanzó de una manera real, sobre todo desde el punto de vista de los naturales de América, quienes sufrieron muchos atropellos y vivieron en un ambiente de inseguridad.

De acuerdo con algunos datos que proporciona Jesús Martínez Garnelo, se desprende precisamente que los indios fueron víctimas de injusticias, y constantemente estuvieron limitados y sojuzgados para dar apariencia de cierto orden y estabilidad. “Por ello fue necesario expedir, en 1529, el primer reglamento de policía propiamente dicho, y destacar en uno de sus asuntos la prohibición a los indios de habitar dentro de los límites del casco urbano destinado a los españoles, salvo aquellos que por necesidades de servicio tuvieran que ocupar aposentos para tal fin en las casas de los señores españoles y bajo su custodia y responsabilidad.”<sup>33</sup>

Consecuentemente, el supuesto orden social que se estableció en la época Colonial fue limitando y afectando a los naturales de América,

---

<sup>32</sup> MONZALVO PÉREZ, Pablo I. Reseña Histórica de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Departamento del Distrito Federal. México. 1994. págs. 65 y 66.

<sup>33</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. op. cit. pág. 49.

quienes estuvieron sometidos a diversas prohibiciones y controles estrictos por parte de los españoles, por lo tanto, varias de las normas en materia policial resultaron en perjuicio de los indios y beneficiando injustificadamente a los conquistadores.

Bajo esta misma tendencia, en años posteriores se dictaron nuevas disposiciones de carácter policial para sancionar con severidad a los naturales que alteraran el orden, además, se les prohibía portar armas y transitar por ciertos lugares que se consideraban reservados exclusivamente para los españoles.

En consecuencia, según narra Alejandro Íñigo, la actividad policial se fue especializando poco a poco, debido a que surgieron muchos y muy diferentes problemas en una ciudad que crecía de manera constante, motivando la creación de nuevos cargos para lograr un mayor orden y bienestar social. Así mismo, se empezó la construcción de algunas cárceles a donde se llevaban detenidos a los delincuentes que consideraban peligrosos, naturalmente, siempre eran indios que recibían un trato inhumano y ejemplar para que los demás naturales no incurrieran en conductas delictivas.<sup>34</sup>

Sin embargo, hubo quienes procuraron establecer el orden sin afectar la situación de los indígenas, o por lo menos, utilizaron más la prudencia y trataron de evitar los abusos derivados de la actividad policial. En cuanto a esto, Fray Juan de Torquemada comenta que Don Sebastián Ramírez de Fuen-Leal, presidente de la Audiencia y obispo de Santo Domingo: "Procedía en todo con parecer y acuerdo del marqués del Valle, con quien se tenía gran conformidad, porque un ministro y consejero de letras, buena intención y vida ejemplar, siempre es

---

<sup>34</sup> ÍÑIGO, Alejandro. op. cit. págs. 23 y 24.

grande para reducir los abusos a policía; y era costumbre de este prudentísimo presidente comunicar con muchos lo que se debía de hacer; pero lo que se había de ejecutar, con solo el marqués, o a lo menos con pocos; y así se comenzó a vivir en esta ciudad con orden, quietud y temor de Dios.”<sup>35</sup>

Por otro lado, cabe mencionar la organización que se estableció en la Nueva España, en donde surgieron autoridades que ejercieron un control sobre diversas actividades. En este sentido, el doctor Guillermo F. Margadant señala que hubo varias autoridades en las diferentes zonas en donde se establecían normas para procurar el orden y seguridad, además se organizó la policía urbana y rural, también se controló lo referente a la administración de justicia, pero siempre valiéndose de diferentes autoridades y auxiliares, entre las cuales estaban los alcaldes, alguaciles y ejecutores.

Para efectos de nuestro tema, el autor antes mencionado, precisa que: “El *alguacil mayor* fue el regidor responsable del orden público. Tenía el deber de detener a determinadas personas de acuerdo con las instrucciones que recibiera; también tenía que rondar, inspeccionar, perseguir juegos prohibidos y ejercer cierta policía de moral. Le correspondía el nombramiento del alcalde (carcelero), y podía nombrar a asistentes: los alguaciles menores.”<sup>36</sup>

En consecuencia, se crearon diversos cargos para constituir una especie de Institución policial, así, encontramos a los corregidores,

<sup>35</sup> TORQUEMADA, Fray Juan de. op. cit. págs. 359 y 360.

<sup>36</sup> MARGADANT S., Guillermo F. Los Funcionarios Municipales Indianos Hasta las Reformas Gaditanas. En Memoria del IV Congreso e Historia del Derecho Mexicano. Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988. pág. 690.

alguaciles y alcaldes mayores, quienes en un principio eran nombrados directamente por el rey de España, y posteriormente por el virrey de la Nueva España. A las autoridades mencionadas se les daba una jurisdicción que abarcaba diversas materias, entre las cuales destacaban la civil y la penal.

Confirmando lo relativo a la organización institucional y de autoridades relacionadas con las funciones policiales, Andrés Lira y Luis Muro comentan que: "En los distritos o jurisdicciones de justicia había alcaldes mayores y corregidores, como jueces y autoridades distritales; y, bajo éstas, localmente, en villas y ciudades de españoles, y pueblos de indios, estaban los cabildos. Las decisiones de las autoridades locales podían rechazarse apelando a las distritales y las de éstas podían llevarse en apelación ante las autoridades centrales novohispanas, el virrey y la Audiencia, cuyas decisiones eran apelables en última instancia ante el Consejo de Indias."<sup>37</sup>

Por su parte, el profesor Oscar Cruz Barney comenta que: "En cuanto a los *Corregidores*, éstos aparecen en Indias en 1531 en virtud de las *Ordenanzas e Instrucciones para los Asistentes, Gobernadores, Corregidores y Justicias de las Indias*... Los corregidores duraban en sus cargos un plazo de tres años, si ya se encontraban en las Indias, contado desde la toma de posesión del mismo; si debían trasladarse desde España, durarían cinco, aunque debían servir hasta la llegada de sus sucesores. En cuanto a la competencia de *Alcaldes mayores y Corregidores*, ésta se dividía en a) Gobierno, b) Justicia, c) Guerra y d) Hacienda."<sup>38</sup>

<sup>37</sup> LIRA, Andrés y Luis Muro. El Siglo de la Integración. Historia General de México. Versión 2000. El Colegio de México. México. 2000. pág. 353.

<sup>38</sup> CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho en México. Editorial Oxford. México. 1999. pág. 291.

La competencia de los alcaldes mayores comprendía diversas atribuciones y funciones, de las cuales cabe destacar las de gobierno y justicia, ya que dentro de ellas se realizaban actividades persecutorias de los delincuentes hasta aprenderlos y procurar su pronto castigo. Debe aclararse que algunas de éstas atribuciones se podían delegar en tenientes, quienes estaban encargados de cumplir funciones policiales para mantener el orden social.

De manera concreta, el profesor Guillermo Colín Sánchez precisa las atribuciones del alguacil mayor, siendo las siguientes: "acompañar personalmente en sus visitas o comisiones a los oidores; asistir obligatoriamente a las audiencias; visitar las cárceles; hacer la 'ronda nocturna'; transitar constantemente por lugares públicos, de manera tal que fuesen vistos por los particulares, y, en consecuencia, estuvieran en aptitud de tomar las medidas necesarias para evitar desórdenes; ejecutar las aprehensiones ordenadas, no así en casos de flagrante delito, pues en esas circunstancias, sin mandamiento expreso, debían hacerlo, dando cuenta inmediata a la Audiencia si dicha aprehensión se ejecutaba durante el día, y si era por la noche, depositaban al delincuente en la cárcel, haciéndolo del conocimiento del tribunal mencionado."<sup>39</sup>

Queda claro que el alguacil mayor era el responsable directo de mantener el orden público, llevar a cabo las rondas y hacer las aprehensiones, además, realizaba inspecciones y persecuciones para sancionar a los malhechores.

Sin embargo, la organización anterior sufrió algunos cambios en el año de 1786, con la introducción de la Ordenanza de Intendentes,

---

<sup>39</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. op. cit. pág. 200.

mediante la cual se crearon las Intendencias de Provincia, subdivididas en Distritos, con subdelegados en lugar de los alcaldes mayores. La organización interior de las Intendencias se concretaba a cuatro departamentos fundamentales, de justicia, policial, hacienda y guerra. Consecuentemente, bajo esta estructura se empieza a perfilar una mejor estructura del departamento de policía.<sup>40</sup>

No obstante, en años anteriores y posteriores al de 1786 existieron grupos específicos de funcionarios que realizaban también algunas actividades consideradas como policiales. En este contexto existieron los llamados "serenos", denominación que se le daba a los guardianes encargados de la seguridad nocturna en la ciudad de México, teniendo entre sus obligaciones la de encender los faroles por las calles que les correspondía, todo lo cual proporcionaba un sentimiento de seguridad a los habitantes.

Además; "los 'serenos' se dedicaban a patrullar la ciudad en forma organizada. En cada esquina se encontraba un vigilante siempre presto y decidido a acudir al llamado de auxilio de cualquier persona."<sup>41</sup>

En relación con esto, Alejandro Iñigo relata un suceso singular, en donde un vigilante conocido como "el mulato" tuvo un día un altercado con un caballero portugués a quien le reclamó una falta menor. Después de Insultos, el mulato fue apuñalado, aun cuando el portugués trató de escapar fue detenido por algunos testigos que habían presenciado el hecho. Se siguió un juicio contra tal persona y fue condenado a la horca, no tanto porque hubiera dado muerte a un

<sup>40</sup> CRUZ BARNEY, Oscar. op. cit. pág. 293.

<sup>41</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal. Publicación de la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal. México. 1995. pág. 15.

mulato sino por lo que éste representaba, lo cual refleja la alta estima que se llegó a tener a favor de las personas que procuraban el orden social, realizando funciones policiales.<sup>42</sup>

Al finalizar la época Colonial existieron diversos grupos policiacos y, aún cuando se logró cierto orden y bienestar general, siempre se hizo sojuzgando y limitando a los naturales de América para elevar y mejorar la condición de los españoles.

### **3. - México Independiente.**

La lucha de independencia originó un ambiente de desorden e inestabilidad, situación que perduró algunos años hasta que se consuma la independencia de México. Por razones obvias, las primeras disposiciones legales que se expidieron fueron de carácter constitucional, toda vez que se procuró establecer la organización política del nuevo Estado.

El primer documento importante fue la Constitución de Apatzingán, en torno a ella, el profesor José Luis Soberanes Fernández comenta que en septiembre de 1813 se Integró el Congreso encargado de elaborar dicha Ley Fundamental. Fue en el año de 1814 cuando se concluyeron los trabajos en Apatzingán, resultado de ello fue la promulgación de la primera Constitución mexicana, de fecha 22 de octubre de 1814, expedida con el título de "Decreto Constitucional para

---

<sup>42</sup> ÍÑIGO, Alejandro. op. cit. pág. 39.

la Libertad de la América Mexicana", más conocido como Constitución de Apatzingán.<sup>43</sup>

Por los conflictos internos de la época y en virtud de que no había quedado propiamente consumada la Independencia, la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, pero fue un documento político de mucha importancia que contenía los anhelos principales de un pueblo que buscaba su emancipación. La primera Constitución que tuvo vigencia fue la de 1824, mediante la cual se establecen las bases de un sistema federal, a partir de él ya era posible pensar en la estructura administrativa de donde habría de derivarse la función policial.

Sobre nuestro tema en particular, Jesús Martínez Garneño comenta que: "Hasta el 6 de febrero de 1822 el *régimen policial* es depositado en jueces auxiliares. El reglamento respectivo establece sus funciones para perseguir y prevenir el delito, impedir desórdenes públicos, abatir la vagancia y la prostitución. A estos jueces les llamaron beneméritos del público."<sup>44</sup>

El mismo autor precisa que los policías de aquella época se concretaban a cumplir con el trabajo de vigilar la ciudad, y en ocasiones les cambiaban de jefes de un día para otro, dificultando ello la adaptación y cumplimiento estricto de las funciones, ya que cada jefe tenía su peculiar manera de ejercer el mando.

Bajo el régimen de la Constitución de 1824 se empiezan a reconocer algunos derechos a favor de los ciudadanos y se procura establecer un ambiente de paz y orden público. Dentro del periodo de

<sup>43</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1999. págs. 91 y 92.

<sup>44</sup> MARTÍNEZ GARNEÑO, Jesús. op. cit. pág. 94.

Guadalupe Victoria, conocido como el primer Presidente de México, quien ejerció su cargo de 1824 a 1829, se inicia la reestructuración de la policía, en donde se seguía manteniendo el término como sinónimo de buen gobierno. Por lo tanto, el Congreso estudió algunos puntos relativos a la policía que se proyectaron y aprobaron en un Bando que se publicó el día 7 de febrero de 1825, al que se denominó "Bando de Policía y Buen Gobierno".<sup>45</sup>

En aquel período y teniendo como referencia el Bando de Policía, se consideró que ninguna forma de gobierno ni las leyes más sabias podían dar felicidad a los pueblos y seguridad a los ciudadanos, si los funcionarios públicos encargados de los ramos de policía no actuaban con firmeza ante los problemas que cotidianamente se presentaban. Con esto se le dio gran importancia a las funciones policiales, destacando el hecho de que los servidores públicos encargados de las actividades del orden social, eran personas que merecían respeto y un trato digno de acuerdo a su responsabilidad y funciones.

Proporcionando más datos sobre el tema, Serafín Ortiz señala que a principios de la vida independiente nacional los ordenamientos policiales eran heterogéneos, por lo que regulaban actividades de muy diversa índole como servicios y obligaciones públicas refiriéndose no sólo a la policía, pero precisamente en 1825, cuando por virtud del Bando de Policía se crea toda una corporación, no obstante fue el 28 de mayo de 1826 cuando se constituye un cuerpo policial denominado "Celadores Públicos" de la ciudad de México.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> NACIF MINA, Jorge. op. cit. pág. 40.

<sup>46</sup> ORTIZ ORTIZ, Serafín. op. cit. págs. 45 y 46.

Posteriormente: "El Reglamento de Vigilantes de 1827, suprime a los 'celadores públicos' y surgen los 'soldados de policía' a los cuales el pueblo les da el nombre de 'gendarmes', palabra derivada de los vocablos 'gens d'arms' (gente de armas). Este reglamento estableció que el nombramiento de vigilantes del orden público se debía hacer en cada manzana, bastando la concurrencia de 20 individuos cabezas de familia, y ante la presencia del regidor del cuartel." <sup>47</sup>

Con el transcurso del tiempo y por las necesidades de vigilancia se emitieron nuevos reglamentos, entre otros: el Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos, de fecha 7 de abril de 1838, mediante el cual reaparece la presencia de los "serenos"; el Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal, expedido el 11 de enero de 1847. Así mismo, cabe mencionar que en el año de 1853 se cambia la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, dividiéndose en 8 prefecturas centrales y tres foráneas.

En aquel período el concepto de policía comprendió muchos puntos y acciones dentro del gobierno, desde aspectos relacionados con el aseo, el orden en lugares público, la vigilancia en las obras, hasta la estructuración de cuerpos especializados en la seguridad de los ciudadanos, por esa razón es fácil entender que además de los cuerpos de policía municipal se crearon otros como el "Cuerpo de Policía Montada" y la Policía Rural Mexicana que surgió en 1857. No obstante, en todo caso el objetivo más importante era que el orden público no se alterara por ninguna causa.

Durante el período de 1858 a 1861, bajo el gobierno de José Joaquín de Herrera se adoptaron algunas medidas en materia de

---

<sup>47</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. *op. cit.* pág. 17.

seguridad pública, para tal efecto se estableció un cuerpo considerable de policías para que guardaran el orden y disminuyeran el alto índice de delincuencia que se estaba manifestando. Estas medidas se prolongaron por varios años, de tal manera que para 1886, en la presidencia de Porfirio Díaz, el índice de criminalidad había disminuido considerablemente en la capital de la República y en los caminos nacionales, por consiguiente, se estaba alcanzando un mayor grado de seguridad. <sup>48</sup>

Para esa fecha ya habían aparecido diversos grupos de policías, algunos eran preventivos, otros rurales, aparte estaba la policía montada, pero también desaparecen los "serenos" en el año de 1890, en fin, fueron diversas las agrupaciones que se integraron en el siglo XIX, lo que empezó a originar algunos conflictos de competencia que no siempre fueron resueltos, dejando subsistente el problema sobre quien habría de ejercer las principales funciones de mando en materia policial.

Jorge Nacif Mina comenta que para el período de 1892-1896, ya se habían gestado algunos reglamentos que modificaron parcialmente el aspecto administrativo de la policía, pero siempre teniendo como bandera política que los cuerpos policíacos eran eficientes en la seguridad y orden tanto en la zona urbana como en la rural, en aquél período se expidió en 1893 un decreto presidencial creando el Cuerpo Auxiliar de la Federación, dependiente de la Secretaría de Gobernación. <sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. op. cit. pág. 3.

<sup>49</sup> NACIF MINA, Jorge. op. cit. pág. 145.

Con estos antecedentes se inició el siglo XX, mismo que en sus primeros años constituyó un período de lucha, conflictos, inestabilidad y desorden, ya que empezaron los levantamientos armados, no solamente para derrocar la dictadura porfirista sino para establecer un nuevo orden constitucional con premisas más justas y equitativas, en donde verdaderamente prevaleciera la paz y la seguridad.

Para lograr esto fue necesario atravesar por un período revolucionario que estalló en 1910, pero se consumó plenamente hasta 1917, con la promulgación de la Constitución que nos rige actualmente y en la cual se establecieron algunos aspectos fundamentales sobre la materia, ya que en el artículo 21 constitucional se previó la existencia de la policía judicial, la cual estaría bajo las órdenes y mando inmediato del Ministerio Público, teniendo como función principal la investigación y persecución de los delitos.

Debe aclararse que antes del año mencionado hubo intentos de mejorar y reforzar la materia policiaca, por ejemplo, en febrero de 1913 se habían consolidado algunos cuerpos en cuanto a la seguridad y orden que era necesario establecer con motivo de los diferentes incidentes e inconformidades que se habían manifestado.

Aparte de la Constitución de 1917 se expidió en abril del mismo año la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía algunas disposiciones en materia de policía, enfatizando la necesidad de que se procurara la seguridad pública, la que estaría a cargo de los ayuntamientos respectivos, a los cuales les correspondería nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que realizaran funciones policiales, hecha la excepción de la policía de la ciudad de México, misma que se regiría por los lineamientos internos que se dictaban al respecto. Así mismo, se

procuró que la policía ejerciera funciones de guardia en los caminos y lugares despoblados.<sup>50</sup>

Con lo anterior se aprecia que los cuerpos mexicanos de policía se gestaron durante el siglo XIX, pero es en el siglo XX en donde empiezan a perfilarse las funciones y la nueva estructura de la policía encargada de manera más concreta de la seguridad pública.

#### **4. - Época Posrevolucionaria.**

Referirnos a cada uno de los gobiernos posrevolucionarios en cuanto a los cambios y estructuras que fueron incorporando en materia de policía sería excesivo, por lo que solamente se destacarán algunos datos importantes que permitan apreciar la organización de la institución policial y su normatividad en nuestro país.

Fue en el gobierno del general Álvaro Obregón, iniciado en 1920, cuando se realizó una estructuración importante respecto a la vigilancia y la seguridad, lo cual naturalmente involucró la actividad de diferentes cuerpos policíacos que existían en aquel entonces. Así, en el año antes mencionado fue reorganizado el cuerpo responsable de la seguridad del Distrito Federal y fue creada la Inspección General de Policía.

En 1922 el presidente Obregón anunció una nueva estructuración de las fuerzas de seguridad pública, en donde se iba a procurar con mayor cuidado la selección y moralización de su personal. Dicho mandatario emitió un Decreto el 23 de junio de 1923, mediante el cual

---

<sup>50</sup> Cfr. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. op. cit. págs. 182 y 183.

fue creada la Escuela Técnica de Policía, en donde se empezaron a dar algunos cursos a los policías de servicio en las comisarías, posteriormente se impartieron técnicas de investigación policiaca procurando una mejor capacitación para el personal encargado de la seguridad. <sup>51</sup>

En el mismo año de 1923 "surgen las primeras mujeres policías que quedaron encargadas de la vigilancia en parques y jardines e incorporadas más tarde a oficinas y laboratorios. Históricamente este grupo vino a ser el primer personal femenino con el que contó la policía de la Ciudad de México." <sup>52</sup>

Conviene aclarar que mediante la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1928 se estableció la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal apoyada por delegados, subdelegados y jefes de dependencia, entre los cuales estaba el jefe de policía. Diez años después, la Policía del Distrito Federal se convirtió en Policía Preventiva.

Cabe mencionar que de acuerdo a algunos datos que proporciona Pablo Monzalvo Pérez, la Policía Auxiliar del Departamento del Distrito Federal se originó a mediados de la década de los veintes, integrándose con diversos elementos entre los cuales había grupos de veladores y otros destacamentos presididos por un jefe que asumía la responsabilidad respecto de la corporación. Con el paso de los años se procuró obtener un reconocimiento oficial, del cual se había carecido, y después de varios conflictos y luchas se logró el anhelado reconocimiento el día 13 de marzo de 1941, cuando el Presidente Ávila

<sup>51</sup> NACIF MINA, Jorge. op. cit. pág. 160 y 161.

<sup>52</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. op. cit. pág. 21.

Camacho promulgó el Decreto correspondiente que dio plena validez a la Policía Auxiliar.<sup>53</sup>

El 1º de septiembre de 1941 se creó la Policía Bancaria, debido a la gran necesidad de contar con un cuerpo especializado y exclusivo para las funciones de vigilancia y protección dentro de las Instituciones bancarias. De esta manera, previo acuerdo entre la Asociación de Banqueros y la entonces Jefatura de Policía inicia sus actividades con 21 elementos exclusivamente en instituciones bancarias. En los años cincuentas la Policía Bancaria extiende la cobertura de sus servicios debido al auge entre las empresas, industrias y comercios, quienes demandaban sus servicios especializados para la custodia de sus instalaciones, bienes y valores. Con esto se integra propiamente la Policía Bancaria e Industrial, cuyos servicios se incrementaron sustancialmente y de esa misma forma su plantilla de personal que ascendió a 5000 elementos.<sup>54</sup>

Por otro lado, encontramos que la población fue incrementándose a través de los años, así mismo, el número de vehículos que circulaban principalmente por la ciudad de México empezó a ser mayor, de tal manera que se originaron algunos problemas relacionados con el tránsito vehicular, lo cual originó que se creara la Dirección General de Tránsito del Distrito Federal, en el año de 1941; con relación a esto, a fines del mismo año se expidió el Nuevo Reglamento de la Policía Preventiva, misma que alcanzó un crecimiento importante en los años posteriores.

---

<sup>53</sup> MONZALVO PÉREZ, Pablo I. op. cit. pág. 67.

<sup>54</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. op. cit. págs. 26 y 28.

Jesús Martínez Garnelo señala que para los años de 1944 a 1946 el presidente Ávila Camacho había promovido diversas reformas al Reglamento de Policía y cambios en general respecto a la institución policial.<sup>55</sup>

A partir de la década de los ochentas, la seguridad pública ha sido uno de los problemas más grandes que han tenido que enfrentar los últimos gobiernos, por esa razón se autorizaron las diferentes agrupaciones policiales, pero sin existir un adecuado control sobre ellas, lo peor de todo es que se ha carecido de una legislación que dé plena validez a la actuación de dichas corporaciones, siendo lo más recomendable la existencia de disposiciones normativas que tengan uniformidad y coordinación, para evitar duplicidad de funciones.

Recientemente se ha enfatizado la necesidad de profesionalizar los cuerpos policiales. Al respecto, encontramos los siguientes datos que proporciona el Gobierno del Estado de México: mediante un estudio estadístico que se levantó del 28 de febrero de 1982 al 28 de febrero de 1986, se obtuvieron los siguientes resultados; 528 elementos se graduaron como policías municipales en el Colegio de Policía; 270 policías municipales se graduaron por el sistema de extensión académica; se establecieron 425 elementos guardalanes bancarios, y se distribuyeron 907 elementos en diferentes municipios, como los de Tlalnepantla, Naucalpan de Juárez, San Cristóbal Ecatepec, Nezahualcoyotl y Atizapán de Zaragoza.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. op. cit. págs. 197 y 198.

<sup>56</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO. Resumen de Labores del Sistema de Capacitación. Gobierno del Estado de México. Colegio de Policía. México. 1987. pág. 7.

Si bien los anteriores datos reflejan que se está procurando la capacitación de los cuerpos policíacos, también se acepta que los resultados son mínimos en comparación con las necesidades existentes en la actualidad, principalmente en la ciudad de México y zona metropolitana, que es en donde mayor problemática se manifiesta debido al exceso de población, el tráfico vehicular y el alto índice de delincuencia.

Actualmente se habla mucho de reestructurar los cuerpos policiales, partiendo de una adecuada selección y formación de los diferentes elementos, quienes deben estar sujetos a una constante capacitación para poder alcanzar realmente su profesionalización. En los capítulos siguientes consideraremos si se está cumpliendo con estos objetivos.

## CAPÍTULO TERCERO

### ASPECTOS GENERALES DE LA FUNCIÓN POLICIAL

#### 1. - Concepto de función policial.

La función policial se refiere a las actividades que desempeñan los elementos de los diferentes cuerpos policíacos, los cuales deben actuar siempre con base en las disposiciones legales y reglamentarias que precisen sus atribuciones y acciones concretas que deben cumplir.

En consecuencia, para determinar lo concerniente a la función policial, es necesario en primer lugar definir lo que se entiende por policía. Esta palabra; "etimológicamente viene del griego *politea* y del latín *politia*, que quiere decir: arreglo, buen orden y administración; así pues, genéricamente podemos decir que la policía es en todas las naciones el conjunto de hombres dependientes del Estado, destinados al mantenimiento del orden, hacer cumplir las leyes y descubrir los delitos."<sup>57</sup>

Cuando se habla de la policía, podemos referirnos tanto a una corporación, o bien, a uno de los miembros que forman parte de la misma. Lo más importante es que la policía tiene como función principal la conservación del orden público, lo que implica mantener un ambiente

---

<sup>57</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Métodos de Investigación (Técnicas Policiacas). Instituto Nacional de las Ciencias Penales. México. 1988. pág. 9.

de paz, tranquilidad y seguridad para todos los miembros de la sociedad.

Además, la palabra policía, de acuerdo con su acepción original, implica también los lineamientos de la actividad política administrativa tendientes a lograr el orden y buen gobierno, para beneficio tanto de los gobernantes como de los gobernados. Los primeros, porque habrán cumplido con sus fines de brindar a la población el bien común y seguridad; los segundos porque podrán desempeñar sus actividades en el ambiente adecuado que garantice libertad y respeto.

En su significado más amplio, el concepto de función policial comprende: "mantener la tranquilidad y el orden público; proteger a las Personas y sus bienes; salvaguardar el ejercicio de las libertades públicas y; actuar como auxiliar de la justicia."<sup>58</sup>

Por lo tanto, no debe circunscribirse el concepto de función policial a la materia penal, como comúnmente se hace, ya que si bien la prevención e investigación de los delitos es una de las funciones más importantes sobre la materia, no significa que sea la única, toda vez que también se pretende prevenir y sancionar las faltas de carácter administrativo, pero siempre teniendo como fin la conservación del orden público. Además de esto, se procura proteger a las personas, tanto en su integridad como en sus bienes, así mismo, con la función policial se debe garantizar el ejercicio de las libertades públicas para que cada individuo cumpla sus objetivos, siempre que sean lícitos y no se afecten los derechos de terceros.

---

<sup>58</sup> SARRE IGUÍNIZ, Miguel. op. cit. pág. 1.

Sin embargo, es evidente que la función policial implica ante todo actividades de prevención, mediante las cuales es necesario detectar zonas de alta peligrosidad para evitar la comisión de delitos y así mantener el orden y la seguridad. Al respecto, Serafín Ortiz señala que; "se pretende, mediante la policía, la anticipación a la consumación de los delitos. En este caso el aparato policial investiga y detecta las zonas y sectores sociales en donde pueden presentarse comportamientos criminales, de modo que esta detección implica el hecho de descubrir probables delitos y prevenirlos."<sup>59</sup>

En el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxillará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Más adelante, en el mismo precepto se agrega que, la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, los cuales deben cumplirse en el ejercicio de la función policial.

De acuerdo con el principio de legalidad, todas las acciones y estrategias que realicen los cuerpos policíacos deben tener su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás leyes federales, locales y municipales, inclusive en las normas reglamentarias que existen sobre la materia. Lo más importante es que la función policial se desempeñe siempre dentro del marco legal, lo cual permitirá garantizar precisamente el ambiente de paz y orden público.

---

<sup>59</sup> ORTIZ ORTIZ, Serafín. op. cit. pág. 74.

El principio de eficacia comprende diversos aspectos, actividades y programas que hacen de la función policial el medio idóneo para combatir la delincuencia con resultados positivos y disminuir los actos ilícitos que alteran el orden y la tranquilidad. Para que exista una mayor eficacia debe haber acciones coordinadas entre los diferentes cuerpos policíacos.

Con el principio de profesionalismo se pretende que los elementos policiales actúen con capacidad, preparación y responsabilidad, así mismo, es necesario que estén dotados del equipo adecuado para cumplir sus funciones con más eficacia. Sin embargo, dentro de ese profesionalismo debe resaltar la calidad moral de los policías, lo cual exige que desde su ingreso y durante todo su desempeño sean sometidos a una capacitación y adiestramiento constantes.

Para enfatizar las cualidades de los elementos policiales se exige un principio más, el de honradez, el cual implica una actuación de manera recta e íntegra, misma que desecha la corrupción y los sobornos, ya que esto desvirtúa la función a realizar. Además, debe tomarse en cuenta que mediante la actividad policiaca se está en contacto estrecho con muchas personas, las cuales requieren el respeto a su integridad y derechos, lo que sólo se puede garantizar con una policía que sea honesta y responsable.

Desafortunadamente, en algunos policías hay un comportamiento carente de toda ética, es decir, no tienen la honestidad necesaria para cumplir adecuadamente con sus funciones. En relación con esto, Alberto Constante y Ernesto Mendieta dicen que: "La actuación falta de ética de algunos integrantes de las instituciones de seguridad pública genera un sentimiento de inseguridad en la sociedad y vuelve francamente inefectivo el esfuerzo institucional. Aun con avances reconocidos en

diferentes áreas de la seguridad pública, sólo se lograrán sus objetivos si puede resolverse el problema ético. Desde ahora es imperioso establecer que la función de administración de una organización de seguridad pública desempeña un papel decisivo para dotar de efectividad a las variables que condicionan el comportamiento estrictamente ético, al integrarlas como soporte de ese comportamiento. Nótese que el comportamiento ético es producto o resultado del funcionamiento integral y adecuado de la organización.”<sup>60</sup>

Por consiguiente, lo más que debe procurarse en los elementos policiales es su profesionalismo y honestidad, ya que sin esto es difícil que se cumpla la función que tienen encomendada. Para tal efecto, se requiere que desde su elección cuenten con rasgos que manifiesten una vocación de servicio e interés por mantener el orden y la paz públicos. Asimismo, se debe dar una constante capacitación y adiestramiento a los policías para que puedan contrarrestar con eficacia los efectos de la delincuencia e inseguridad.

En cuanto al tema en cuestión, Ricardo Cantú Garza comenta lo siguiente: “Los organismos policíacos deben estar constituidos por ciudadanos educados, informados y capacitados. Moralizar los cuerpos policíacos implica reformar y actualizar los criterios de reclutamiento y formación del personal. También requiere garantizar al servidor público un ingreso decente que compense los riesgos de la actividad asignada. Si se profesionalizan y se garantizan los ingresos económicos de los

---

<sup>60</sup> CONSTANTE, Alberto y Ernesto Mendieta. Comportamiento Ético en el Uso de la Fuerza Legítima por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública. En Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Revista Amelnape. Número 4. México. 1997. pág. 23.

núcleos policíacos es posible emprender una política de moralización y de fomento del servicio a la ciudadanía.”<sup>61</sup>

Lo anterior es acertado en el sentido de que si bien se critica a los integrantes de los cuerpos policíacos, también es cierto que generalmente prestan sus servicios en condiciones desfavorables, toda vez que sus ingresos no son dignos ni proporcionales al riesgo que implica la actividad desempeñada, además, no siempre se les proporciona el equipo adecuado y en ocasiones son los superiores jerárquicos quienes presionan a sus subordinados para que les paguen el favor de haberlos incorporado a la organización respectiva, lo cual motiva que muchos policías se vean forzados a incurrir en actos de corrupción.

Al respecto, Ricardo Cantú señala que: “Un policía debe ser, ante nada, un profesional. No es un funcionario de confianza al que se debe pedir la renuncia cada vez que cambian las autoridades. Se requiere de una carrera policial perfectamente estructurada, con mecanismos y requisitos de ingreso, selección, promoción y permanencia; con principios básicos de actuación policial y un código de ética profesional. A cambio de esto, se debe considerar al policía como un trabajador que vende su fuerza de trabajo y, en consecuencia, debe tener todas las garantías que ello conlleva, como salario digno y prestaciones adecuadas a su responsabilidad.”<sup>62</sup>

A pesar de los esfuerzos que se han realizado para mejorar las condiciones de los cuerpos policíacos, y con ello favorecer la función

---

<sup>61</sup> CANTÚ GARZA, Ricardo. La Seguridad Pública. Revista Quórum. Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Legislativas. Año VII. Número 59. México. 1998. pág. 36.

<sup>62</sup> CANTÚ GARZA, Ricardo. op. cit. pág. 90.

policial, hasta la fecha no es posible sostener que se hayan alcanzado los objetivos sobre el tema, ya que siguen dándose varios casos de corrupción entre los policías.

Sin embargo, María Félix López afirma que existen nuevos elementos policiales, los cuales han sido preparados bajo un nuevo régimen. Además: "No se debe olvidar a los nuevos policías, poniendo énfasis en su actuación, siendo ellos la sangre nueva que no debe contaminarse y así poder brindar con eficacia la seguridad pública que la ciudadanía tanto reclama. Verificando la actuación y desenvolvimiento en los grupos, sectores y agrupamientos de los nuevos elementos que se incorporan para brindar la seguridad pública y no pierdan el espíritu de servicio con el que salen de los institutos."<sup>63</sup>

Los nuevos policías deben estar debidamente preparados y capacitados para cumplir de manera eficaz con sus funciones y poder garantizar así el orden público. Es evidente que en la actualidad no se ha podido conservar plenamente la tranquilidad, la paz y el bien común, por esa razón sigue siendo necesario que se busque la profesionalización y honestidad de los elementos policiales, solamente así se podrá afirmar el cumplimiento de su función bajo un clima de orden y respeto.

## **2. - Los cuerpos policíacos.**

Los cuerpos policíacos pueden ser definidos como corporaciones, organismos o instituciones que agrupan un número determinado de

---

<sup>63</sup> LÓPEZ SOSA, María Félix. El Mando de la Seguridad Pública en el Distrito Federal. Foro sobre la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Comisión de Seguridad Pública. Tomo III. México. 1998. pág. 53.

policías, para cumplir ciertas funciones encaminadas a la conservación del orden público, o bien, para proteger a las personas en su integridad corporal y en sus bienes.

Samuel González Ruiz comenta que en nuestro país existe un exceso de cuerpos policiales, sin que exista un control sobre ellos, pero lo peor de todo es que hay una ausencia de carrera policial que impide contar con elementos plenamente capacitados y responsables.

De manera concreta, el autor mencionado señala que: "México cuenta con miles de cuerpos policiales, sin una legislación que uniforme, ni siquiera en sus líneas básicas, su organización, actuación, carrera, armamento y equipo, entre otros.

Los cuerpos de policía más importantes a nivel federal, son los siguientes:

- a) Policía Judicial Federal (única prevista constitucionalmente).
- b) Policía Federal de Caminos.
- c) Policía Fiscal Federal.
- d) Inspectores de Migración.
- e) Policía Forestal.
- f) Policía Aduanal.

g) De otras agencias que llaman inspectores, pero que realizan verdaderas funciones de policías; es el caso, por ejemplo, del Servicio de Sanidad Animal.

A nivel estatal y municipal existen:

- a) 32 cuerpos de policía judicial estatal;
- b) 32 cuerpos de seguridad pública estatal, y miles de cuerpos de policías municipales, a lo largo de todo el país.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. op. cit. págs. 89 y 90.

Ante el exceso de cuerpos policíacos es imposible referirnos a cada uno de ellos, por consiguiente, solamente consideraremos tres de las corporaciones más importantes, las cuales son: Policía Preventiva; Policía Complementaria y Policía Judicial.

En cuanto a la Policía Preventiva encontramos que tiene como función primordial prevenir delitos y faltas administrativas, así como remitir al Ministerio Público o al Juzgado Cívico al detenido, presunto responsable o infractor cuando el delito o falta sea flagrante.

También se consideran funciones importantes de la Policía Preventiva las siguientes: Mantener el orden público, lo que implica la tranquilidad y la seguridad; garantizar el disfrute de las libertades de los ciudadanos; colaborar con los jueces cívicos para que apliquen las sanciones administrativas procedentes; apoyar la labor del Ministerio Público cuando fuere requerida para ello, y; auxiliar a la población civil en situaciones de emergencia.

La policía preventiva se integra con las siguientes unidades:

- Policía Metropolitana
- Escuadrón montado
- Granaderos
- Fuerza de tarea
- Unidades Transformación 2000
- Moto patrullas
- Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM)
- Agrupamiento femenino.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. op. cit. pág. 46.

Ahora bien, la Policía Complementaria está integrada por la Dirección General de Policía Auxiliar y la Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial, y eventualmente por las demás Policías que determine el reglamento correspondiente.

Al respecto, se dice que: "La Policía Complementaria deberá realizar los operativos y proporcionar los auxilios y/o apoyos a la población del Distrito Federal que determine la Secretaría de Seguridad Pública, con base en las leyes y reglamentos.

La Policía Complementaria coadyuva también en el mantenimiento del orden público y la seguridad, proporcionando un servicio de vigilancia profesional a la banca e Instituciones de crédito, a la industria y a toda clase de organismos públicos, descentralizados y de iniciativa privada, así como a personas físicas y morales, cuando así lo requieran, mediante contrato y prestación de servicios de vigilancia."<sup>66</sup>

Por otro lado está la Policía Judicial, misma que actúa como auxiliar del Ministerio Público y de los órganos jurisdiccionales, en cuanto a la investigación y persecución de los delitos. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala el carácter y funciones de la Policía Judicial como Institución, disponiendo que debe actuar bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, auxiliándolo en la investigación de los delitos del orden común.

Conforme a las Instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial debe practicar las diligencias necesarias

---

<sup>66</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. op. cit. Pág. 46 y 47.

durante la averiguación previa, así como cumplir las Investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutar las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.

Refiriéndose a este cuerpo policial, José Antonio González Fernández expresa que: "En la persecución de los delitos, el procurador opera por medio de la policía judicial. Tema fundamental de la administración de justicia, que hoy tanto preocupa a la ciudadanía y que debemos analizar con cuidado y dedicación. Constitucionalmente, la policía judicial funciona legítimamente por mandamiento escrito expedido por autoridad competente, a excepción de los casos de flagrancia. Se trata entonces de una institución que tiene que ceñir su comportamiento estrictamente a derecho."<sup>67</sup>

En realidad, no solamente la Policía Judicial sino todas las corporaciones policíacas deben sujetar su actuación a los principios constitucionales consagrados en el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental, es decir, los de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

### **3. - La función policial y los derechos humanos.**

En la actualidad existe una gran necesidad de que se respeten los derechos humanos de todo individuo, aún de aquellos que son acusados de la comisión de un delito, ya que nada justifica que se atente contra la dignidad e integridad de las personas. Por lo tanto, es indispensable

---

<sup>67</sup> GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. Seguridad Pública y Administración de Justicia. En Seguridad Pública y Procuración de Justicia, op. cit. pág. 41.

contar con elementos policíacos que tengan la debida capacitación y adiestramiento, pero ante todo la calidad moral para que actúen con apego a las leyes y respetando en todo momento las garantías y derechos de la población.

Naturalmente, mientras más preparados estén los servidores públicos encargados de combatir la delincuencia y mantener el orden público, mayor eficacia habrá en el desempeño de sus funciones, lo cual debe traducirse en un ambiente que dé confianza a toda la comunidad en general, la cual se sentirá verdaderamente protegida cuando respeten sus derechos fundamentales.

Dentro de la capacitación y adiestramiento que debe proporcionarse a los agentes de la policía, está fomentar el respeto a los derechos humanos, es decir, lo más que ha de procurarse en ese grupo de servidores públicos son las conductas y actitudes que brinden protección y seguridad a las personas, para lo cual es necesario salvaguardar sus derechos humanos.

La profesionalización de los elementos policíacos únicamente puede lograrse cuando se encuentran en ellos cualidades específicas como la vocación, honradez, integridad y convicción de servicio, todo lo cual requiere una formación apropiada para contar con el personal idóneo y capaz que habrá de luchar por la conservación del orden público.

El respeto a los derechos humanos exige una constante capacitación y profesionalización para que los agentes de la policía estén conscientes de la trascendencia de sus funciones, mismas que deben desempeñarse siempre en cumplimiento de las leyes y tomando

en cuenta la dignidad de las personas para no maltratarlas ni lesionar sus derechos.

Es interesante destacar que en el Programa de Procuración de Justicia 1995-2000 se establecieron algunas estrategias y acciones para que los servidores públicos correspondientes, entre ellos los agentes de la Policía Judicial, desempeñen sus funciones respetando los derechos humanos de la ciudadanía. Dentro de esas acciones están las siguientes:

“Formar conciencia y capacitar a los servidores públicos encargados de la procuración de justicia sobre la importancia, contenido y alcance de los derechos humanos, a fin de fomentar una cultura en esta materia.

“Establecer programas permanentes de asesoramiento y atención a la consulta ciudadana en materia de derechos humanos, particularmente por lo que se refiere a los grupos vulnerables.

“Agilizar y garantizar la imparcialidad en los procedimientos para sancionar a los servidores públicos de la Procuraduría, que incurran en violaciones a los derechos humanos.

“Velar por el ejercicio de los derechos humanos de los detenidos, mediante la vigilancia de su integridad física, salud, alimentación y de la garantía efectiva del derecho a establecer comunicación con sus familiares y personas de su confianza, y en general de todos sus derechos...

“Verificar que en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión, detención, presentación y arresto se respeten plenamente los derechos humanos, tanto de las personas sobre las que recaiga la orden correspondiente, como de los terceros que, al momento de su ejecución, resulten afectados.

“Supervisar que las diligencias de cateo, aseguramiento de bienes relacionados con el delito y en general, aquellas que sean conducentes

para la integración de la averiguación previa, se realicen con apego a los derechos humanos.

"Garantizar un respeto integral a los derechos humanos y un trato adecuado a los indígenas que se encuentren en el Distrito Federal y que tengan contacto con la Procuraduría.

"Fomentar el respeto pleno a los derechos humanos de los menores de edad que incurran en actos delictivos, que se encuentren temporalmente bajo la custodia del Ministerio Público, en tanto sean puestos a disposición del Consejo de Menores.

"Facilitar las visitas que realicen la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a las diversas unidades administrativas de la Procuraduría, así como atender con prontitud los requerimientos, propuestas de conciliación y recomendaciones que dichos órganos formulen."<sup>68</sup>

La mayoría de estas disposiciones se refieren a la actuación de los policías judiciales, quienes sin lugar a dudas son los que más incurren en violación a los derechos humanos de aquellas personas que por alguna razón tienen que enfrentar algún trámite o diligencia con los servidores públicos que trabajan en la Procuraduría de Justicia.

No es por demás puntualizar que en el caso de los agentes de la Policía Judicial es esencial que su actuación se lleve a cabo respetando en todo momento los derechos humanos, en virtud de que generalmente su trato es con detenidos, presuntos responsables y grupos vulnerables de la población que son sometidos a diversas diligencias y al cumplimiento de órdenes de aprehensión, detención y presentación, todo lo cual requiere un respeto a sus derechos

---

<sup>68</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000. Publicación Oficial. México 1995. págs. 46 a 48.

fundamentales, de lo contrario, las funciones de la Policía Judicial se verán afectadas de eficacia y carentes de confianza, motivando el descontento de la población, e inclusive la inestabilidad de aquellos elementos de la Policía Judicial que deban ser removidos de su cargos debido a su comportamiento corrupto y violatorio de los derechos humanos.

Es interesante destacar que en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 26 de marzo de 1993, se publicó el Código de Ética Profesional para los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial, en el cual se establecieron normas con contenido ético y jurídico para regular la actuación de dichos servidores públicos.

El artículo 2º del Código Invocado señala las obligaciones que deben cumplir los agentes federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial, siendo las siguientes:

"I. Velar por el respeto permanente de los Derechos Humanos;

"II. Salvaguardar las huellas o vestigios del delito y la asistencia a las víctimas de los delitos;

"III. Aplicar estrictamente la ley, sin hacer discriminación alguna por razones de razas, sexo, religión, edad, apariencia, condición social, militancia política, sin perjuicio de otorgar los beneficios que la propia ley prevé para los grupos que lo requieran;

"IV. Hacer del conocimiento de sus superiores, de manera inmediata, cualquiera violación a los Derechos Humanos, y

"V. Dar trato cortés y digno al público y a los detenidos, vigilando que, en caso necesario, se les proporcione asistencia médica."

Con la norma anterior se enfatiza el respeto a los derechos humanos por parte de los agentes de la Policía Judicial, quienes deben también dar un trato digno al público que atienden y, en forma especial,

a los detenidos y a las víctimas por ser éstos quienes se encuentran en contacto directo con dichos servidores del Estado.

De manera concreta, el artículo 11 del mismo ordenamiento citado dice que: "Los agentes de la Policía Judicial Federal deberán cumplir sus atribuciones con estricto apego a la Constitución y las leyes, observando absoluto respeto a los Derechos Humanos."

El Código aludido nada dice en cuanto a las posibles sanciones si no se respetan esos derechos, ni siquiera se hace una remisión específica a otros ordenamientos legales que sí contienen sanciones concretas, por ejemplo, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

A pesar de dicho Código de Ética no podemos sostener que los policías judiciales tienen la calidad moral necesaria, para desempeñar sus funciones con estricto respeto a los derechos humanos de las personas con quienes tienen trato.

En relación con esto, René González de la Vega sostiene que: "Hoy por hoy, hay que decirlo de una vez y claramente, el Ministerio Público y la Policía Judicial -y con ellos, por destino natural, la procuración de justicia- se encuentran en crisis; severa crisis que amenaza ser aniquilante, por evidente desesperación de analistas, observadores, gobernantes y, claro, ciudadanos. Reformas vienen, ajustes surgen, mejoras se recomiendan y, sin embargo, hay la sensación válida -en tanto tal-, que la Impunidad crece, la delincuencia avanza y el desorden y la corrupción campean."<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Procuración de Justicia. En los Grandes Problemas Jurídicos. Editorial Porrúa. México. 1995. pág. 96.

Es innegable que nuestro sistema de procuración de justicia se encuentra en crisis, debido en buena parte a que los servidores públicos involucrados en esa labor, entre ellos sobresalen los policías judiciales, no tienen la capacidad ni el profesionalismo necesarios como para actuar con diligencia y con todo respeto a los derechos humanos, lo cual da por resultado que el crimen organizado se fortalezca, la impunidad abunda y la desconfianza en las instituciones policiales aumenta a tal grado que lo más que se quiere es evitar todo trato con los cuerpos policíacos.

No solamente la actuación de los policías judiciales es criticable, sino en general la mayoría de los cuerpos policíacos, todos los cuales deben respetar los derechos humanos, pero más bien los ponen de pretexto para justificar su falta de pericia y el cumplimiento eficaz de sus funciones. Así lo destaca acertadamente José Espina al decir lo siguiente: "En los últimos años, la incompetencia e ineficiencia de las técnicas policiales utilizadas en nuestro país, han tratado de ser justificadas bajo el falso pretexto de que el respeto a los derechos humanos por las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos es un obstáculo para hacer cumplir la ley y castigar debidamente a los delincuentes."<sup>70</sup>

En realidad, respetar los derechos humanos no es una limitante en la actuación de los cuerpos policíacos, más bien es una garantía para que los gobernados no se vean afectados en su persona o bienes. Tampoco es pretexto el que los elementos policiales digan que sus superiores les ordenaron, inclusive, cometer arbitrariedades en perjuicio de los derechos humanos. De ninguna manera se justifica la obediencia jerárquica en tales casos.

---

<sup>70</sup> ESPINA VON ROEHRICH, José. La Seguridad Pública en México. Revista Quórum. op. cit. pág. 13.

En relación con esto último, hay que recordar que: "Por encima de los superiores jerárquicos, de todo comandante y de toda autoridad, están las Constituciones, Federal y local. Las autoridades, cuando aceptan sus cargos, prometen cumplir con la Constitución, y sólo pueden gobernar en nombre de ella; por eso, no deben dictar órdenes contrarias a la Constitución y que sean perjudiciales para el pueblo. Si las autoridades dictan este tipo de órdenes, sus subordinados no están obligados a acatarlas." <sup>71</sup>

Efectivamente, los policías no pueden argumentar que están cumpliendo una orden cuando de la misma se desprende una violación a los derechos humanos. Por lo tanto, nada justifica que se actúe fuera del marco legal y en perjuicio de los gobernados, quienes esperan no sólo el respeto a sus derechos sino que se les brinde un clima de tranquilidad, paz y seguridad.

#### **4. - La función policial y la seguridad pública.**

La función policial se encuentra estrechamente vinculada con la seguridad pública, a tal grado que ésta última depende en buena medida de la eficaz actuación de los cuerpos policíacos, los cuales tienen precisamente como uno de sus fines esenciales el lograr dentro de la sociedad el orden y la seguridad pública.

Debido a la importancia que ha tomado en los últimos años el tema en cuestión, es necesario precisar algunos conceptos e ideas en torno a la seguridad pública, misma que ha sido definida como: "el conjunto de

---

<sup>71</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO. Manual de Policía, México. 1995. pág. 34.

políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.”<sup>72</sup>

En esta definición se aprecia claramente que la seguridad pública, incluye la procuración e impartición de justicia, no solamente desde el punto de vista penal, sino también se toma en cuenta el aspecto administrativo, es decir, todo aquello que tienda a alterar la paz pública. Por lo tanto, la función policial se encuentra comprendida en las acciones y políticas dirigidas al establecimiento del orden y de la tranquilidad social.

Es pertinente puntualizar que la seguridad pública no se limita a la materia penal, toda vez que comprende varios aspectos. Al respecto, José Espina señala que: “Una concepción integral de la seguridad, debe superar la limitación del concepto tradicional que la considera una simple aplicación del derecho penal, equiparándola con la eficacia policiaca. La seguridad pública requiere de todo un ambiente, de una cultura política, de educación cívica, de desarrollo económico, de niveles mínimos de bienestar social, de acceso a servicios públicos fundamentales, de Estado de derecho, sin los cuales no pueda existir tal seguridad.”<sup>73</sup>

Es indudable que la función policial es determinante para lograr la seguridad pública, pero no es la única actividad que debe realizarse, ya que si bien se incluyen acciones para prevenir y perseguir los delitos, también se procura guardar el orden público haciendo que las

---

<sup>72</sup> GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros. op. cit. pág. 49.

<sup>73</sup> ESPINA VON ROEHRICH, José. op. cit. pág. 12.

autoridades administrativas sancionen las faltas e infracciones a los Reglamentos gubernativos y de policía. Además, deben implementarse estrategias y políticas tendientes al control social, las cuales no son exclusivas de los policías sino que es necesaria la participación de diversos servidores públicos, incluyendo a los legisladores, jueces y agentes del Ministerio Público.

Consecuentemente, la seguridad pública implica una gran diversidad de elementos que, en opinión de Jesús Martínez Garneño, se refieren a los programas, principios, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece los aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales necesarios para brindar el servicio de seguridad pública dentro del sistema de vigilancia nacional, estatal o municipal.<sup>74</sup>

Naturalmente, no bastan los programas, acciones y mecanismos para que se pueda lograr el orden y la seguridad, se requiere ante todo de autoridades y elementos personales dedicados a la protección y la conservación de los derechos de todos los habitantes del territorio nacional. Es evidente que para combatir la delincuencia organizada, las conductas delictivas, la impunidad y la corrupción, se necesita de autoridades a nivel federal, estatal y municipal, dentro de las cuales se incluyen los cuerpos policíacos que son fundamentales para alcanzar los objetivos de la seguridad pública.

---

<sup>74</sup> MARTÍNEZ GARNEÑO, Jesús. op. cit. pág. 57.

En efecto, los policías son indispensables para establecer el orden y la seguridad, por tal razón, Jorge Madrazo Cuellar consideraba que: "El estudio del régimen de policía es central en un análisis sobre la seguridad pública. Aún más si pensamos que la finalidad de toda función policial es el logro de una convivencia donde impere la paz y la tranquilidad públicas mediante el respeto a la ley y a los derechos de terceros. La noción de seguridad pública incluye necesariamente la tarea policial, su organización y funcionamiento, pero también el señalamiento de los fines y objetivos de los cuerpos policiales, los cuales están íntimamente relacionados con nociones sustanciales del ordenamiento jurídico, tales como la protección del libre ejercicio de los derechos, libertades y la garantía de la seguridad ciudadana." <sup>75</sup>

Con la función policial puede mejorarse considerablemente el orden y la seguridad pública. Sin embargo, no ha sido así porque muchos integrantes de los cuerpos policíacos no tienen vocación de servicio, no respetan los derechos humanos y no proceden con honestidad y rectitud, por consiguiente, en lugar de procurar la seguridad han originado desconfianza entre la población, llegando a ser más bien una fuente de inseguridad que tiende a ser rechazada por la comunidad.

Ahora bien, en virtud de la trascendencia que tiene el tema que nos ocupa, se ha establecido el Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que se integra con: "el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las Instituciones de

---

<sup>75</sup> MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. Seguridad Pública y Procuración de Justicia. En Seguridad Pública y Procuración de Justicia, op. cit. pág. 88.

la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.”<sup>76</sup>

A través de dicho Sistema Nacional se pretende coordinar las acciones de las diferentes instancias de gobierno, por lo tanto, los cuerpos policiacos deben sumar sus esfuerzos para alcanzar mejores resultados en cuanto a la seguridad pública, sobre todo si tomamos en consideración que la delincuencia sigue en aumento y para combatirla se requiere de estrategias bien coordinadas, en donde los policías cumplan eficazmente sus funciones sobre la materia.

Debe aclararse que la seguridad es una función pública que desarrolla el Estado a través de diferentes instituciones, tanto administrativas como judiciales; entre las primeras se ubican a los cuerpos policiacos, quienes desempeñan labores muy importantes para la conservación del orden público.

Ahora bien, al ser la seguridad una función estatal, significa que para la población hay una necesidad que debe satisfacerse a través de las instituciones y de los servicios públicos. Es así como la función policial se manifiesta para prestar precisamente sus servicios encaminados a satisfacer la necesidad de paz, orden y seguridad a favor de toda la comunidad.

En concordancia con esto, Jorge Madrazo Cuellar señalaba que: “El concepto de seguridad pública hace referencia general a dos necesidades básicas que toda comunidad política pretende satisfacer: el

---

<sup>76</sup> SANDOVAL ULLOA, José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo. México. 1997. pág. 43.

mantenimiento de la paz y el orden público; así su objetivo es hacer posible la convivencia social, entendida ésta como la relación pacífica entre individuos, regulada por leyes y principios autodeterminados, y tiene como fundamento la idea del contrato social como base del Estado, en virtud del cual éste es creado con el fin de garantizar la paz a los individuos, entendida como el predominio de la razón y la convivencia sobre la violencia y la anarquía, y el orden jurídico a que se contrae en su actuación del Estado.”<sup>77</sup>

Por lo tanto, el objetivo fundamental de la seguridad pública es hacer posible la convivencia social, para tal efecto, debe conservarse la paz y el orden público. Si esto se logra, entonces se estará garantizando el bienestar de los individuos, mismos que requieren relacionarse con otros en un ambiente de armonía y seguridad.

En relación con esto, Jorge Araujo ha dicho que: “la seguridad pública debe ser entendida como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y de policía administrativa. Sus objetivos fundamentales son la protección del individuo y sus bienes, el establecimiento de condiciones de convivencia pacífica y el mandamiento del orden público.”<sup>78</sup>

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 3º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establecen los fines de la seguridad pública, que son; salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así

<sup>77</sup> MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. op. cit. pág. 81.

<sup>78</sup> ARAUJO ESTRADA, Jorge. La Seguridad Pública en el Municipio. En Seguridad Pública y Procuración de Justicia, op. cit. pág. 12.

como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Para tal efecto, las autoridades competentes alcanzarán los fines mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Con las medidas de seguridad pública no solamente se protege a las personas sino también sus bienes, para que pueda darse un ambiente de armonía, paz y tranquilidad. Desafortunadamente, esto no se ha logrado, razón por la cual es necesario seguir instrumentando nuevos planes y acciones, así mismo, debe capacitarse más a los elementos policiacos con el fin de que cumplan sus funciones de manera rápida y eficaz.

Lo peor de todo se presenta cuando existen policías que en lugar de combatir la delincuencia forman parte de ella, haciendo prácticamente imposible cualquier esfuerzo que se realice para alcanzar la paz social y el orden público.

En cuanto a esto, Román Aguilar ha dicho lo siguiente: "El problema de la seguridad pública, no sólo es exterior de los cuerpos de policía, sabemos que la criminalidad, también se anida en los elementos de los órganos policiacos, la cual deberá ser combatida y exterminada, por lo altos mandos de la misma Secretaría de Seguridad Pública, mas sin embargo, lejos de ello, la aplicación de la ejecución de las leyes queda en manos de estos funcionarios delincuentes."<sup>79</sup>

Consecuentemente, para cumplir con los fines de la seguridad pública se requiere depurar los cuerpos policiacos, lo que hasta la fecha

---

<sup>79</sup> AGUILAR JUÁREZ, Román Martín. Características y Deficiencias de los Cuerpos de Seguridad Pública en el Distrito Federal. Foro sobre la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. op. cit. pág. 70.

no se ha logrado como se demuestra con los altos índices de delincuencia, la desconfianza que la población sigue teniendo ante los policías y la ineficacia de los esfuerzos realizados por las instituciones policiales para mantener el orden público. Por lo tanto, es necesario que desde los altos mandos hasta los policías de barrio se les exija una verdadera vocación de servicio, así como honestidad y rectitud en cada uno de los elementos que integran las corporaciones policíacas.

Eduardo Andrade y José Rivera dicen que: "Se prestará un mejor servicio de seguridad pública en la medida en que se cuente con personal mejor capacitado, más preparado y con mayores conocimientos y especialización sobre los distintos aspectos de la actividad policial.

Es por ello que quien se quiera incorporar a una Institución de esta naturaleza, asuma su cargo en función de su capacidad y de su preparación, no en virtud de una recomendación o un simple acto administrativo o burocrático que lo dé de alta en la nómina de la institución de que se trate." <sup>80</sup>

En efecto, es necesario que los elementos policíacos demuestren desde su ingreso, que tienen la capacidad, honestidad y profesionalismo para cumplir sus funciones, pero esto no basta, ya que se requiere una constante actualización y capacitación de dichos servidores del Estado, para garantizar que sus funciones sean realizadas de acuerdo con los principios y normas establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en otras Leyes y Reglamentos.

---

<sup>80</sup> GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. Seguridad Pública y Administración de Justicia. En Seguridad Pública y Procuración de Justicia, op. cit. pág. 45.

No debe pensarse que todos los policías son corruptos, afortunadamente existen buenos elementos que deben ser tomados como ejemplos para que las corporaciones policíacas se vayan integrando con los elementos necesarios que dignifiquen a las Instituciones respectivas, para que finalmente cumplan sus funciones y se logre la seguridad pública en nuestra sociedad.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ASPECTOS NORMATIVOS DE LA FUNCIÓN POLICIAL**

#### **1. - Normatividad Federal.**

La función policial ha adquirido tanta importancia que su normatividad se inicia en nuestra Carta Magna. En efecto, dentro del párrafo primero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Así mismo, se agrega que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

El penúltimo párrafo del propio artículo 21 constitucional tiene singular trascendencia, toda vez que se refiere a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. En este contexto se menciona la actuación de las instituciones policiales, que deben regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

El último párrafo del mismo precepto agrega que, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los

términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

La ley a que se refiere el texto constitucional es la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que en su artículo 3º confirma que 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. Esos fines se pretenden alcanzar mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. Para tal efecto, el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La parte final del precepto aludido señala que la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, entre los cuales se menciona a las autoridades de policía preventiva y al Ministerio Público.

Por su parte, el artículo 6º del mismo ordenamiento legal ratifica el principio constitucional al señalar que la conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, agregando que las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

Serafin Ortiz comenta: "Sin lugar a dudas que este artículo establece con precisión los principios que deberán regir la función

policial, sin embargo, a renglón seguido la propia norma dispone que dichos principios deberán inculcarse a los miembros de la policía en un marco de formación. Esto quizá es un proyecto que se irá cumpliendo poco a poco 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.”<sup>81</sup>

Consecuentemente, los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez no son una realidad en nuestro medio, ya que, efectivamente, hay corrupción, arbitrariedad y abuso de autoridad por parte de un número considerable de elementos de las instituciones policiales.

El artículo 12 de la Ley antes mencionada señala que el Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual estará presidido por el Secretario de Seguridad Pública, además, formarán parte de ese Consejo los Gobernadores de los Estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En relación con esto, Eduardo Andrade Sánchez comenta que: “el Sistema Nacional de Seguridad Pública articula todas las acciones e instancias de participación, a través de la coordinación representada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los consejos locales que actúan en cada entidad federativa, subdivididos a su vez en

---

<sup>81</sup> ORTIZ ORTIZ, Serafín. op. cit. pág. 34.

municipales o delegacionales según correspondan a los estados o al Distrito Federal. Asimismo, también se contempla la conformación de consejos regionales integrados por dos o más entidades federativas en aquellos casos en que las circunstancias precisen su configuración.”<sup>82</sup>

En realidad es toda una organización y coordinación la que se pretende a través del Consejo, sin embargo, se le han concedido amplias facultades, como la prevista en la fracción V del artículo 15 de la Ley que nos ocupa, mediante la cual puede emitir bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales. Esto resulta criticable toda vez que implica atribuciones de carácter legislativo que de ninguna manera corresponden a dicho Consejo, por lo tanto, el mismo debe limitarse a establecer estrategias y coordinarlas sin que eso comprenda la imposición de normas jurídicas o la contravención de las ya existentes.

El capítulo III de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es de mucha importancia, en virtud de que se refiere a la actuación y formación de los integrantes de las Instituciones policiales. El artículo 22 señala que la actuación de los policías se apegará a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, cuando se cumplan los deberes siguientes:

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

---

<sup>82</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. El Nuevo Régimen Constitucional. La Administración de Justicia y la Seguridad Pública. En Seguridad Pública y Procuración de Justicia, op. cit. pág. 7.

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

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

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

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

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

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

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

IX. 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 órdenes 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 establecen sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. Es oportuno destacar que no serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales. Una de las leyes que establece sanciones al respecto es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que prevé, además de la responsabilidad política, la administrativa, que da lugar a la aplicación de diversas sanciones, las cuales están señaladas en el artículo 53 de dicho ordenamiento, consistentes en: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Comentando la ley antes mencionada, José Luis Soberanes Fernández señala que el artículo 54 se refiere a los elementos que deben tomarse en cuenta al imponerse las sanciones administrativas, y agrega que: “En principio no señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarla o para atenuarla; éstos son, respecto al sancionado: sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes y reincidencia; respecto al hecho o acto que la motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones

exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causados.”<sup>83</sup>

Cuando el incumplimiento de las normas por parte de los policías se traduce en delitos, entonces surge la responsabilidad penal, sancionada con multa o pena privativa de la libertad, según se prevea en los Códigos Penales respectivos.

Por otro lado, el artículo 23 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dispone que 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.

De manera complementaria, el artículo 24 de la propia Ley agrega que la carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente, además, debe instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

---

<sup>83</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Responsabilidad de los Servidores Públicos. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Decimacuarta edición. Porrúa, México. 2000. pág. 2833.

En la práctica no se ha podido instrumentar debidamente la carrera policial, lo que se refleja en el escaso nivel académico y la poca preparación en general que tienen la mayoría de los elementos que integran los cuerpos policiales, pero lo más significativo se percibe en la prepotencia, arbitrariedad y corrupción de muchos policías afectándose la credibilidad en ellos y en el propio sistema de seguridad pública.

Otro ordenamiento legal que merece ser considerado es la Ley de la Policía Federal Preventiva, reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. El artículo 2º de este cuerpo normativo dispone que la Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular tendrá la facultad de proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento de un Comisionado, quien tendrá el más alto rango en dicha Policía y ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina. Se agrega que la Policía Federal Preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones.

El artículo 4º de la Ley de referencia señala las atribuciones de la Policía Federal Preventiva, y el artículo 12 precisa que la actuación de sus miembros se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En el artículo 14 de la misma Ley se señalan los requisitos para ingresar o permanecer en la Policía Federal Preventiva, entre ellos están los de acreditar que se ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente; aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica; abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares y someterse a

los exámenes periódicos que determine el Comisionado para comprobar el no uso de este tipo de sustancias.

Es fácil percibir que son mínimos los requisitos para ser policía federal preventivo, por ejemplo, basta tener la preparatoria o estudios equivalentes, además sólo deben aprobarse algunos cursos que en ocasiones solamente duran unos meses, por lo que los mismos no garantizan la formación profesional de dichos policías, quienes, además, no siempre son sometidos a exámenes antidrogas, lo que significa que muchos elementos consumen drogas sin que sean sancionados por ello.

Por último, cabe hacer mención al Código de Ética Profesional para los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1993, estableciendo normas con contenido ético y jurídico. Este ordenamiento está dividido en tres secciones; la primera se refiere a las disposiciones generales; la segunda trata del Ministerio Público Federal, y; la tercera está dedicada a la Policía Judicial Federal.

El artículo 2º de dicho Código establece que los agentes federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial, como servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, están obligados, entre otras cosas, a velar por el respeto permanente de los derechos humanos y dar trato cortés y digno al público y a los detenidos, vigilando que en caso necesario se les proporcione asistencia médica.

Todo lo anterior demuestra que la normatividad federal se basa en buenos principios que lamentablemente no se cumplen del todo, por lo tanto, es necesario que en la práctica se haga efectivo y real el marco jurídico aplicable a la policía federal.

## **2. - Normatividad Local.**

En el ámbito local es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal el ordenamiento más importante sobre la materia que nos ocupa. Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de junio de 1993, mediante ella se establecen las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, lo cual se hace a través de los cuerpos policíacos que se prevén.

El artículo 2º de la ley invocada dispone que 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: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

En el artículo 5º de la misma ley se dispone que 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."

Respecto a la Policía Complementaria han surgido varias dudas, por ejemplo, en cuanto a su naturaleza jurídica, toda vez que del contexto

normativo en que se encuentra se deduce que presta un servicio público, pero el artículo 6º de la ley en cuestión establece que la Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública, agregando que los ingresos que se generen por sus servicios prestados deberán enterarse en la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal.

De esto último se desprende que los servicios de la Policía Complementaria son de carácter privado en la medida que se prestan a las Instituciones que pueden pagarlos. Así que esto crea cierta confusión no aclarada por la propia ley, ni siquiera por el reglamento que la misma menciona, el cual hasta la fecha no se ha expedido, dejando abierta la posibilidad para considerar a la Policía Complementaria como una prestadora de servicios privados, pero que por sus funciones y características son de naturaleza pública, es decir, hay un carácter mixto que debería definirse en la propia ley que nos ocupa.

En cuanto a esto, Serafin Ortiz comenta: "Es evidente 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."<sup>84</sup>

Ante ello es urgente que se defina la naturaleza jurídica de la Policía Complementaria, debiendo enfatizarse su carácter de servicio público toda vez que los servicios que proporciona están en el marco de la seguridad pública, por esa razón no se les ha incluido como simples servicios privados.

---

<sup>84</sup> ORTIZ ORTIZ, Serafin. op. cit. pág. 41.

Por otro lado, en el artículo 9º de la ley de referencia se dispone que los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública se considerarán trabajadores de confianza, lo cual resulta criticable si se entiende que ese grupo de trabajadores carecen de estabilidad laboral, ya que basta que se argumente una pérdida de la confianza para despedirlos, afectándose con ello las funciones de seguridad pública.

En otro orden de ideas, el artículo 17 de la propia Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal señala las obligaciones de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, entre las cuales están: servir con fidelidad y honor a la sociedad; respetar y proteger los derechos humanos; 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; 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; y asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización.

Para dar un efectivo cumplimiento a esto último, el Título Cuarto de la ley que nos ocupa se refiere a la profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública, misma que, según el artículo 18 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 tal efecto, cada Cuerpo de Seguridad Pública deberá contar 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 relación con esto, Jorge Fernández Ruiz comenta lo siguiente: "Los propósitos del legislador, consistentes en hacer de la satisfacción de la necesidad general de seguridad pública una profesión, y de convertir en profesionales de ella a los Integrantes de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, se plasman en el título cuarto de la ley, cuyos tres capítulos ponen el marco jurídico para tal profesionalización por medio de la formación policial, la implantación del sistema de carrera policial, y la Incentivación del personal, mediante condecoraciones, estímulos y recompensas." <sup>85</sup>

Es interesante que exista en la ley en comento todo un Título relativo a la profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública, lo que se hace para lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio, así como el desarrollo integral de sus elementos, para lo cual se debe seguir el Programa General de Formación Policial, mismo que de conformidad con el artículo 19 de la propia ley, deberá contemplar los siguientes niveles: básico, de actualización, de especialización técnica o profesional, de promoción y de mandos.

La formación básica es el proceso mediante el cual se capacita a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial, con el objeto de

---

<sup>85</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. En Actualización Jurídica 1994. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994. pág. 60.

que puedan realizar las actividades propias de su función de manera profesional, mientras que con la formación de actualización los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, ponen al día, en forma permanente, los conocimientos y habilidades que requieren para el ejercicio de sus funciones.

La formación de especialización técnica tiene por objeto la capacitación del personal para trabajos específicos orientados a la realización de actividades que requieran conocimientos, habilidades y aptitudes en una determinada área del trabajo policial. En cambio, la formación de especialización profesional permite a los elementos obtener un título o grado académico, a nivel profesional en alguna materia de la carrera policial. Esta es una de las formaciones que más debe promoverse en los elementos policíacos.

La formación de promoción es el proceso de capacitación que permite a los elementos que aspiren a ascender dentro de la carrera policial, contar con los conocimientos y habilidades propios del nuevo grado. Finalmente, la formación destinada a la preparación de mandos medios y superiores tiene por objeto desarrollar integralmente al personal en la administración y organización policíales.

Para lograr los objetivos anteriores, la ley en cuestión prevé la existencia del Instituto Técnico de Formación Policial para la Policía del Distrito Federal y del Instituto de Formación Profesional. En dichas instituciones se formarán y prepararán profesionalmente, en el mando y la administración, los elementos policíacos que servirán a la comunidad.

No son muchos los requisitos que se exigen para ingresar a esos Institutos, por ejemplo, basta poseer el grado de escolaridad mínimo de secundaria en el caso de la Policía del Distrito Federal y de preparatoria

en el caso de la Policía Judicial; no tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso y no hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, entre otros aspectos.

En cuanto a los derechos que tienen los Cuerpos de Seguridad Pública, el artículo 40 de la ley de la materia señala, entre otros, los siguientes: percibir un salario digno y remunerador acorde con las características del servicio, el cual tienda a satisfacer las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y recreativo; gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos; contar con la capacitación y adiestramiento necesarios para ser un policía de carrera; recibir tanto el equipo como el uniforme reglamentarios sin costo alguno; participar en los concursos de promoción o someterse a evaluación curricular para ascender a la jerarquía inmediata superior; ser sujeto de condecoraciones, estímulos y recompensas cuando su conducta y desempeño así lo ameriten; tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio así como disfrutar de prestaciones tales como aguinaldo, vacaciones, licencias o descanso semanal.

La realidad demuestra que muchos de esos derechos no se cumplen, ya que, por ejemplo, los salarios que reciben en general los policías no son proporcionales a sus labores que implican el arriesgar sus vidas en la mayoría de los casos, además, no siempre se les proporciona de manera gratuita sus elementos de trabajo pues muchas veces tienen que pagar por ellos y no siempre reciben un trato digno de sus superiores, antes bien los llegan a extorsionar para que puedan continuar en los lugares o cargos que se les han encomendado. Con todo esto es fácil entender porque hay corrupción entre los Cuerpos de Seguridad Pública.

Por otra parte, cabe hacer referencia a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996, teniendo por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual está a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejerce su autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución, dentro del cual se encuentran los agentes de la Policía Judicial.

Respecto a los agentes de la Policía tenemos que son auxiliares directos del Ministerio Público y actúan bajo la autoridad y el mando inmediato de aquel, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, auxiliándolo en la investigación y persecución de los delitos del orden común.

Para Leoncio Lara Sáenz la Policía Judicial comprende una entidad autónoma e independiente, en lugar de ser auxiliar. Concretamente señala que: "para el Ministerio Público es necesario cumplir con el mandato contenido en el artículo 21 constitucional, de manera tal que deberá efectivamente perseguir los delitos y conducir la investigación policiaca y pericial en las indagatorias, reafirmando el mandato de que tanto la Policía Judicial como los servicios auxiliares, son verdaderos auxiliares del Ministerio Público y no entidades autónomas e independientes, como en la práctica suele ocurrir." <sup>86</sup>

En realidad, el Ministerio Público debe ejercer su autoridad sobre los agentes de la Policía Judicial para tenerlos como subordinados,

---

<sup>86</sup> LARA SAENZ, Leoncio. Hacia un Nuevo Ministerio Público. Los Grandes Problemas Jurídicos Recomendaciones y Propuestas. Porrúa. México. 1995. pág. 165.

constituyéndolos así en sus auxiliares efectivos para cumplir debidamente con sus funciones constitucionales y legales.

Dentro de esas funciones legales, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal señala algunas atribuciones del Ministerio Público en cuanto a dirigir la actuación de la Policía Judicial, sin embargo, no se precisan del todo esas atribuciones, por esa razón se ha dicho que: "Carecemos de normas claras y precisas para el control de las policías. Este problema se presenta particularmente en las corporaciones de policía judicial, toda vez que en los códigos de procedimientos penales federal y de las entidades se carece de una regulación estricta de su situación."<sup>87</sup>

Consecuentemente, el estudio del marco jurídico federal y del Distrito Federal revelan algunas omisiones y deficiencias que deben ser corregidas, lo cual da lugar a algunas propuestas que se harán más adelante.

### **3. - Deficiencias de los cuerpos policíacos.**

Para percibir con mayor detalle las deficiencias de los cuerpos policíacos debemos recordar que sus funciones son de gran trascendencia, toda vez que se ubican en el campo de la seguridad pública, Así que: "Como función a cargo del Estado, la seguridad pública es un servicio que se ofrece a la sociedad pero debe cumplirse con respeto a las garantías individuales y derechos humanos. El objeto de este servicio público consiste en: 1.- Mantener el orden público; 2.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; 3.-

---

<sup>87</sup> GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros. op. cit. pág. 101.

Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; 4.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos y 5.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.”<sup>88</sup>

En consecuencia, si los cuerpos policiacos son eficientes, entonces habrá orden social, seguridad pública, bajo índice de delincuencia y un respeto continuo a los derechos y bienes de todas las personas. Sin embargo, la realidad demuestra que estamos lejos de alcanzar esos objetivos, ya que es notorio el alto nivel de delincuencia e impunidad, además, existe corrupción en muchos sectores de las autoridades públicas, incluyendo a los cuerpos policiacos, por consiguiente, no se respetan los derechos humanos y no se ha podido garantizar a la sociedad un ambiente de orden, bienestar y seguridad, todo lo cual demuestra que hay grandes deficiencias en los cuerpos policiacos.

Cabe mencionar que uno de los grandes males de nuestro medio es la delincuencia organizada y violenta, misma que ha proliferado en los últimos años, demostrando la falta de eficacia por parte de las autoridades competentes para proveer de seguridad pública en la población. Ese combate a la delincuencia organizada requiere diversas estrategias y acciones por parte de la Procuraduría General de Justicia, la que se auxilia de la policía para cumplir sus funciones.

Actualmente, la delincuencia organizada utiliza moderna tecnología y equipo sofisticado, por lo tanto, para ser combatida requiere de un mejoramiento tecnológico en todos los medios que se puedan utilizar para la persecución de los delitos cometidos por esas asociaciones

---

<sup>88</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. op. cit. pág. 33.

criminales. Sin embargo, lo más importante es contar con un personal altamente calificado que puede enfrentar a la delincuencia organizada, a pesar de su poderío y avanzada tecnología. Esto exige una preparación sobresaliente en los cuerpos policíacos.

Desafortunadamente, en lugar de esa preparación se ha fomentado la corrupción en las propias corporaciones policíacas, lo que se demuestra con la práctica conocida como "el entre", acerca del cual Beatriz Martínez comenta lo siguiente: "El entre consiste en el pago de cuotas (algunas son semanales y otras diarias) por parte de los policías rasos a sus jefes inmediatos, esto es, a los jefes de sector. Estas cuotas se pagan por diversos conceptos: el uso de uniformes, pistolas, patrullas y otros instrumentos de trabajo, por ejemplo. El pago de cuota es obligatorio, y aquellos que no le entran son sancionados u hostilizados de diversas maneras. Las sanciones varían: pueden ir desde la asignación de otras tareas menos interesantes, como acudir al correo, hasta el registro como faltas sin justificación de los días festivos o de las ausencias por enfermedad o incapacidad, o la eliminación de días de descanso."<sup>89</sup>

La práctica del "entre" ha invadido a un gran número de sectores, perjudicando a muchos elementos de las corporaciones policíacas, ya que se ha perdido la credibilidad en ellos, así que para ser eficientes deben recobrar la confianza de la población, requiriéndose para ello una depuración en dichas corporaciones, empezando por los mandos medios y altos, mismos que lejos de fomentar la corrupción deben ser ejemplo de honestidad y buen comportamiento.

---

<sup>89</sup> MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz. La Policía en México. ¿Orden Social o Criminalidad? Editorial Planeta. México. 1999. pág. 57.

En relación con esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a la probidad y honradez que debe existir en los servidores públicos en general, incluyendo a los policías, como se aprecia en la siguiente tesis jurisprudencial:

"PROBIDAD U HONRADEZ, FALTA DE. CONCEPTO. Por falta de probidad u honradez se entiende el no proceder rectamente en las funciones encomendadas, con mengua de rectitud de ánimo, o sea, apartarse de las obligaciones que se tienen a cargo procediendo en contra de las mismas, dejando de hacer lo que se tiene encomendado, o haciéndolo en contra; debe estimarse que no es necesario para que se integre la falta de probidad u honradez que exista un daño patrimonial o un lucro indebido, sino sólo que se observe una conducta ajena a un recto proceder." <sup>90</sup>

Es evidente que en muchos elementos policíacos hay falta de probidad u honradez, lo cual los hace ineficaces en el cumplimiento de sus funciones, por lo tanto, si queremos mejores resultados en materia de seguridad pública debe empezarse por exigírseles a los policías y servidores públicos en general, cualidades morales debidamente demostradas con comportamientos honestos y respetuosos de los derechos humanos.

En cuanto a esto, cabe mencionar que el 26 de agosto de 1998, el Ejecutivo Federal convocó a una Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, en donde el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, presentó los ocho ejes por los cuales el gobierno federal y los estatales pretendían abatir el crecimiento de la delincuencia y la impunidad en todo el país. "El primero de ellos es

---

<sup>90</sup> SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Séptima Época, Cuarta Sala. Tomo 151-156 Quinta Parte. pág. 191.

contar con mejores elementos policíacos judiciales y preventivos, así como agentes del Ministerio Público -titulares y auxiliares-, a quienes se les aplicarán cinco exámenes de capacitación y de combate a la corrupción. Esto es, verificar si consumen drogas, que el nivel de vida corresponda con lo que ganan, que no presenten desequilibrios psicológicos y que tengan aptitudes físicas y psicológicas para el trabajo encomendado.

En este sentido anunció la construcción de cinco planteles de una Academia Nacional de Policía en igual número de estados donde se capacitará a los nuevos elementos de seguridad e impartición de justicia; la exclusión de los malos elementos; el incremento de sueldos para los que se queden y la creación del curso de Técnico Superior Policía Judicial por parte de la Secretaría de Educación Pública.”<sup>91</sup>

Por lo tanto, el primer eje o punto principal de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia destacó la importancia de los elementos policíacos. Lamentablemente, no puede afirmarse que se logró la seguridad pública, inclusive hasta la fecha no se han visto avances considerables al respecto. Consecuentemente, sigue siendo una prioridad estatal mejorar todo lo concerniente a los cuerpos policíacos para hacer eficiente el desempeño de sus funciones.

Uno de los aspectos más graves en torno al tema que nos ocupa se presenta cuando algunos policías en lugar de cumplir sus funciones provocan más la impunidad y, en ocasiones, hasta se les ha encontrado vinculados con las organizaciones criminales, por consiguiente, debemos aceptar las deficiencias y crisis existentes en relación

---

<sup>91</sup> La Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia. La Jornada, del día Jueves 27 de Agosto de 1998. pág. 10.

con los cuerpos policíacos, lo cual afecta a la seguridad pública, por tal motivo es obvio que no se están alcanzando los objetivos y fines sobre la materia, lo cual exige atender con mayor cuidado las necesidades implicadas en el eficaz desempeño de las corporaciones policíacas.

Por otro lado, no se debe generalizar la mala actuación de los elementos pertenecientes a las corporaciones policíacas, ya que como dice José Pedro Peñalosa: "Dentro de los cuerpos policíacos hay seres humanos extraordinarios, verticales, honrados, que merecen todo nuestro respeto y que en este sentido, cuando hablamos de revalorizar el trabajo de los policías, implica decir: el trabajo de la fuerza policíaca es el basamento para que haya paz social en cualquier sociedad.

Si no hay conciencia de que los policías deben tener mejor paga, deben ser preparados, deben ser estimulados, deben dejar de ser lastimados sus derechos, no podemos avanzar en ninguna dirección."<sup>92</sup>

En efecto, revalorizar la función policial es primordial para lograr la eficiencia en los cuerpos policíacos, toda vez que no es posible exigirles tanto y darles poco, así que es necesario retribuirles sus servicios en forma proporcional al desempeño que realizan, así mismo, debe recompensárseles y darles los estímulos procedentes para que su actuación sea en contra de la delincuencia e impunidad y a favor de la seguridad pública.

Alberto Constante y Ernesto Mendleta han dicho con mucho acierto

---

<sup>92</sup> PEÑALOSA, José Pedro. El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal. Antología Jurídica 1992-1996. Procuraduría General de la República. México. 1997. pág. 305.

que: "Para avanzar de la situación actual al logro del comportamiento ético esperando en el uso de la fuerza, es necesario reconocer que se deben alterar los patrones del comportamiento de los miembros de las instituciones de seguridad pública y será necesario persuadir al personal para cambiar. Se encontrará, necesariamente, resistencia al cambio, ya que el sólo saber del cambio que se pretende producirá *estrés* u otra forma de Inconformidad psicológica y, además, se presentarán costos inmensos, malos entendidos, contrariedad a las normas de grupo y desequilibrio en el ejercicio del poder.

Para ello, es necesario aplicar un *programa de control del cambio* que considere compartir expectativas, evitar tácticas coercitivas, decisiones tomadas en grupo y *cambios tentativos*. La velocidad del cambio debe ser tan rápida que permita percibir que se está cambiando y tan lenta que no rompa con el *status quo* y sea rechazado." <sup>93</sup>

Lo anterior significa que debe promoverse un cambio real y efectivo en los cuerpos policíacos lo más pronto posible, para tal efecto, se requiere que cada elemento adquiera conciencia del papel trascendental que desempeña y perciba la urgencia de llevar a cabo estrategias que permitan mejorar su situación y hacer más eficiente su labor, lo cual se traducirá en un ambiente de orden, paz y seguridad pública.

#### **4. - La profesionalización de los cuerpos policíacos.**

Actualmente se enfatiza mucho la profesionalización de los cuerpos

---

<sup>93</sup> CONSTANTE, Alberto y Ernesto Mendieta. Comportamiento Ético en el Uso de la Fuerza Legítima por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública. En Seguridad Pública y Procuración de Justicia, op. cit. pág. 35.

policiacos, para ello se están formando Instituciones y Academias que den lugar a una adecuada preparación con el propósito de lograr una mayor eficacia en las tareas relacionadas con la seguridad pública.

Para cumplir con ese objetivo se pretende dar plena validez a la carrera policial, sin embargo, esto no se puede alcanzar si se concibe a la profesionalización de los policías, como ha sido hasta ahora, como una Instrucción elemental proporcionada a través de breves cursos de ingreso y permanencia en el servicio, mucho menos cuando los programas de capacitación no responden a las exigencias que requiere el combate a la delincuencia, sobre todo si ésta se encuentra organizada y dotada de equipo y armamento sofisticado que rebasa al que poseen algunas corporaciones policiales.

Consecuentemente, uno de los aspectos que más debe buscarse en la actividad policial es el profesionalismo de todos los elementos que pertenecen a las distintas corporaciones policiacas, entendiéndose por esto el surgimiento de cursos completos y, más aún, implementar una carrera profesional para quienes desean formar parte de los cuerpos de seguridad pública.

En este sentido se ha expresado el Dr. Sergio García Ramírez: "Es patente el deseo de que la actividad policial quede, por fin, en manos de verdaderos profesionales -como otros servicios públicos- calificados para el buen desempeño de su actividad, a los que, por otra parte, se reclute, seleccione, prepare, remunere, supervise y trate, en general, como corresponde a los integrantes de un auténtico cuerpo profesional." <sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentarios al artículo 21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo I. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1995. pág. 278.

En efecto, ese verdadero cuerpo de profesionales policíacos sólo puede derivarse de personas que cursen toda una carrera profesional destinada de manera exclusiva a los asuntos relativos a la seguridad pública, de no ser así, seguiremos contando con muchos policías mediocres que, algunos de ellos, escasamente saben leer y escribir ya que se les pide como requisito académico el nivel de secundaria, sobre el cual es difícil exigirles un profesionalismo que no se ha podido ni se podrá alcanzar.

Contando con genuinos profesionales en materia policial es posible reducir el número de ellos, toda vez que su desempeño será más eficaz, lo que también permitirá darles un mejor pago y mayores estímulos de acuerdo a su actuación y resultados.

Al respecto, Jesús Martínez Garnelo comenta: "La Policía Nacional constituye uno de los factores medulares en la operación de las estrategias para combatir la delincuencia, de ahí la necesidad de hacer un esfuerzo para lograr su profesionalización y modernización, mediante adecuados procedimientos de selección, capacitación y reconocimiento a la labor destacada de sus integrantes."<sup>95</sup>

Es evidente que los cuerpos policíacos representan el elemento esencial para cumplir los fines de la seguridad pública, pero nada se podrá lograr si no se obtiene una verdadera profesionalización, por lo tanto, propongo que se implemente a nivel licenciatura una carrera en seguridad pública, que incluya una amplia preparación en asuntos policíacos, es decir, habrá de darse materias de investigación policial, uso de diversas armas y equipo que contribuya al establecimiento del orden social, además, será necesario incluir varios temas relacionados

<sup>95</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. op. cit. pág.722.

con los derechos humanos y la legislación vigente para garantizar la existencia del Estado de Derecho.

Es interesante señalar que Ignacio Carrillo Prieto y otros autores realizaron un estudio comparativo sobre la profesionalización de los cuerpos policíacos, llegando a algunos resultados como los siguientes: "La estructura del curso de formación (para ciertos mandos) es fundamentalmente de administración y organización policiales. Se distingue entonces como un curso de nivel universitario o de postgrado y no técnico profesional como en el caso de la formación inicial para agentes. La disciplina en todos los casos es universitaria, excepto en el curso italiano de cuatro años, en el que hay disciplina altamente rígida. La razón es que para entrar en este curso sólo se requiere la preparatoria.

Es importante destacar que en todos los países se requiere de más de cuatro años de estudio después de la preparatoria para ser mando. No deben confundirse estos años de estudio con una licenciatura. Es posible, por ejemplo, en Francia y Alemania, ser designado mando sin tener al menos cuatro años de estudios en una escuela policial." <sup>96</sup>

Puede notarse que en otros países se exigen no solamente estudios profesionales, sino hasta de postgrado. Cuando son menos los requisitos, deben acreditarse cuatro años de preparación y disciplina, después de los estudios equivalentes al bachillerato. Esto permite saber porque en otros países es más eficiente la policía.

---

<sup>96</sup> CARRILLO PRIETO, Ignacio, Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez. Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1992. pág. 28.

Si se establece en México una carrera exclusiva para adquirir los conocimientos y habilidades necesarios para el eficaz desempeño de la labor policial, entonces una consecuencia será la estabilidad en el empleo que deben tener los agentes de la policía, esto significa que no es conveniente considerarlos como trabajadores de confianza que fácilmente pueden ser despedidos, orillándolos muchas veces a incorporarse a la delincuencia organizada, ya que por los conocimientos que tienen es una actividad, tal vez la única para algunos, que pueden realizar obteniendo ingresos que parecen muy atractivos aunque sean ilícitos. Por lo tanto, propongo que se evite hasta donde sea posible el que los policías sean considerados como trabajadores de confianza, para tal efecto debe dárseles estabilidad en el empleo, que implique una constante promoción y superación.

Debemos reconocer que la escasa preparación y capacitación que se brinda a los elementos policíacos puede traducirse en efectos negativos afectando principalmente a la sociedad. Para entender esto basta saber que muchos individuos que incurren en conductas delictivas fueron, por ejemplo, agentes de la Policía Judicial, lo que implica la existencia de varios delincuentes que en su oportunidad recibieron una capacitación y adiestramiento para el manejo de las armas de fuego y conocen las estrategias de quienes se dedican a la delincuencia y la manera de combatirla.

Si estos sujetos no permanecen en las corporaciones policíacas entonces pueden convertirse en peligrosos delincuentes difícil de atrapar, por ello, debe buscarse que la función policial se derive de una carrera profesional que proporcione estabilidad en el empleo.

Aunado a lo anterior y para lograr el resultado de la estabilidad en el empleo, es necesario que los ingresos que perciban los elementos

policiacos sean acordes con la labor desempeñada, además, debe existir un esfuerzo para recompensar y estimular los resultados que se obtengan, entendiendo que todo esto habrá de repercutir en el bienestar de la sociedad y en un ambiente de orden y seguridad pública que tanto necesitamos.

Consecuentemente, los policías deben constituirse en auténticos representantes de la sociedad que sean garantes de la legalidad y elementos efectivos de combate a la impunidad, pero esto solamente puede lograrse a través de un personal que cuente con la preparación técnica y el profesionalismo necesario.

Es conveniente resaltar que la profesionalización de los agentes policiacos únicamente puede lograrse cuando se encuentran en ellos cualidades específicas como la de vocación, honradez y convicción, todo lo cual requiere una formación apropiada para contar con el personal idóneo y altamente capacitado.

En relación con el tema que nos ocupa se ha dicho lo siguiente: "Nadie debe dedicarse a una vocación o carrera que no sea de su agrado o para la cual no se sienta inclinado. Entre las carreras o profesiones que mayor vocación requieren está la de policía, ya que en ella se experimentan por igual alegrías, emociones y decepciones... Por lo que atañe a la profesión policial, suele ir acompañada de ciertas facultades naturales que son imprescindibles al buen policía; el encauzamiento y estímulo de estas facultades, junto con la preparación y cultura, forman la base sobre la que cimienta el policía todas las actividades inherentes a su profesión."<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. op. cit. pág. 13.

Además de la vocación, debe procurarse que los elementos policíacos cuenten con cualidades indispensables como la honestidad, misma que habrá de reflejarse en un comportamiento ético que garantice el respeto a los derechos humanos y a las instituciones a las cuales se está sirviendo.

Lo anterior nos lleva a realizar una propuesta más en el sentido que exista un Código de Ética Profesional para cada corporación policíaca en el cual se establezcan las normas necesarias para garantizar las cualidades morales y el comportamiento ético que debe existir en los policías siempre que desempeñen sus funciones. En dicho ordenamiento deben precisarse los deberes de los agentes policíacos, así como las sanciones que han de aplicarse en caso de incumplir con las atribuciones y deberes que se establezcan.

La propuesta anterior debe complementar el marco jurídico que existe en torno a las sanciones que ya se prevén en general para los servidores públicos, toda vez que ciertamente existen cuerpos normativos que sancionan a los servidores del Estado que violen las normas imperativas en perjuicio de la sociedad. El sistema de sanciones debe ser cada vez más completo para que de manera eficaz se procure que cada servidor público, entre ellos los agentes policíacos, cumplan debidamente sus funciones respetando las garantías y derechos de todas las personas para garantizar el orden y la seguridad pública.

Al respecto, María Félix López Sosa señala que se debe: "Trabajar, con una verdadera profesionalización de los cuerpos de seguridad, por medio de una mayor capacidad y formación ética, obviamente a la altura de sus responsabilidades.

El estado deberá de emprender programas y esquemas de revaloración de los cuerpos de la seguridad pública, recuperando la confianza y el reconocimiento social que merecen quienes arriesgan su vida en la protección y seguridad de la sociedad.”<sup>98</sup>

Efectivamente, hace falta realizar diversas acciones para mejorar la situación de los cuerpos policíacos para que cumplan con sus funciones en bien de la sociedad, requiriéndose en principio la profesionalización de los policías y un comportamiento ético que puede garantizarse a través de un marco jurídico más actualizado y que responda de manera eficaz a las necesidades presentes para que vivamos en un genuino ambiente de seguridad pública.

---

<sup>98</sup> LÓPEZ SOSA, María Felix. op. cit. págs.72 y 73.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El concepto de función policial no debe circunscribirse únicamente a la materia penal, ya que si bien la prevención e investigación de los delitos es una de las funciones más importantes, no significa que sea la única, toda vez que, también, se pretende prevenir y sancionar las faltas de carácter administrativo de los gobernados, además, de procurar su protección, tanto en su integridad física como en sus bienes, lo anterior para garantizar el ejercicio de sus libertades públicas en un ambiente de orden, paz y seguridad.

**SEGUNDA.** Es urgente y necesario contar con una policía eficiente que afronte los retos que la delincuencia impone, para tal fin, se debe cumplir verazmente con los requisitos que se exigen para poder ingresar a cualquier corporación policiaca, no es mi opinión volver más rígido el sistema de selección, más bien, se debe poner mayor énfasis y cuidado al contratar al personal que tiene esa importante tarea, ser muy profesional y honrado a carta cabal para que pueda determinar si el aspirante cuenta con el perfil que un profesional de la seguridad requiere para cumplir oportuna y eficazmente con la función que se le asigne, eliminando por completo cualquier acto de corrupción durante los trámites de selección, aplicación y calificación de los exámenes.

**TERCERA.** Para que los elementos policíacos actualmente activos puedan cumplir con los requerimientos que la ciudadanía les exige, es mi propuesta hacer una selección de los mismos, tomando en cuenta edad, estado físico, psicológico, vocación de servicio y el no uso de estimulantes, a fin de iniciar una verdadera capacitación, tanto en la función policial, como en un sistema educativo integral, en donde se imparta cátedra de ética profesional realizando periódicamente exámenes para evaluar su asimilación y aplicación de los conocimientos adquiridos, determinando con ello su permanencia en la corporación policíaca.

**CUARTA.** En virtud de que los cuerpos policíacos representan el elemento esencial para cumplir con los fines de la seguridad pública, se requiere de una verdadera profesionalización de sus miembros, por ello propongo que a los reclutas de nuevo ingreso se implemente un programa de capacitación a nivel bachillerato, con la especialidad de técnico en seguridad pública; Para todo aquel que aspire a ocupar puestos, desde jefaturas de sector hasta subdirecciones, el nivel de licenciatura en seguridad pública y, para ocupar los cargos de dirección general, estudios de postgrado, en las cuales se incluyan diversas materias, relacionadas con asuntos administrativos, recursos humanos, derechos humanos, legislación vigente, técnicas de investigación policial, uso y manejo de armamento y de diversos equipos policíacos,

entre otras, todo ello para garantizar la existencia de un estado de derecho.

**QUINTA.** Para lograr el cumplimiento de los principios de la Constitución, como son: la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, así como con los principios de actuación de los diferentes cuerpos de seguridad pública, es urgente revalorizar la función policial, tomando como base fundamental dichos principios, a fin de retribuir a éste servidor público un salario digno y remunerador, proporcional al desarrollo de sus funciones que lo llevan a poner en riesgo su propia vida, también, otorgar los estímulos procedentes cuando así lo ameriten, para que sus actuaciones sean en contra de la delincuencia y a favor de la comunidad, de lo contrario el riesgo de que engruese las filas de la delincuencia es enorme.

**SEXTA.** La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal no define la naturaleza jurídica de las llamadas policías complementarias (Auxiliar y Bancaria e Industrial), únicamente se concreta a decir, en su artículo 5º, que son parte integrante de la policía del Distrito Federal, más sin embargo, por los servicios que proporcionan estas corporaciones deben ser consideradas como servicios privados de seguridad y no como parte integral del servicio público del gobierno del Distrito Federal.

**SÉPTIMA.** Existe incongruencia entre lo que consagra el último párrafo del artículo 21 constitucional y lo que establece la

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, respecto de las funciones de las corporaciones policíacas y los cuerpos privados de seguridad, toda vez que, mientras la Constitución señala que "La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los Municipios,..." la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en su fracción segunda de su artículo 6º, ordena a los cuerpos de policía complementaria, que "Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán esterarse a la Tesorería del departamento.", situación evidentemente inconstitucional, pues las policías complementarias cobran por los servicios que prestan a sus prestatarias que las contratan, al igual que las empresas privadas de seguridad, transgrediendo la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal lo consagrado por nuestra Carta Magna, por ello las policías complementarias, por la naturaleza de sus funciones, son empresas privadas de seguridad y no deben contemplarse como parte integral de la policía del Distrito Federal.

**OCTAVA.** Laboralmente hay un vacío legal al no haber una regulación que defina exactamente al personal que presta sus servicios para las policías complementarias (Auxiliar y Bancaria e Industrial), por lo tanto, estos no deben ser considerados como servidores públicos, toda vez que, por el tipo de contrato de prestación de servicios de seguridad que brindan, tanto a la iniciativa privada, como a las dependencias gubernamentales, así como por el cobro que se hace de los mismos, amén de ser autogeneradoras de su propios recursos, las llamadas policías

complementarias, son sin duda empresas privadas de seguridad y no dependencias públicas, por lo que propongo que las condiciones laborales deban ser reguladas de acuerdo a lo que consagra el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

**NOVENA.** Es imprescindible hacer una revisión exhaustiva a nuestras legislaciones penal y administrativa, para otorgar mayores garantías a los elementos policíacos para que puedan cumplir su función con eficacia y profesionalismo, sin el temor de quedar sujeto a investigación por el cumplimiento mismo de su deber, lo anterior con el objeto de reducir el índice delictivo que tanto agobia a nuestro país.

**DÉCIMA.** Por último, propongo que exista un Código de Ética Profesional en toda corporación policíaca, en el cual se establezcan las normas necesarias para garantizar las cualidades morales y el comportamiento que debe tener todo policía durante y después del desempeño de sus funciones. En dicho ordenamiento habrán de precisarse los deberes de los agentes policíacos, así como las sanciones o correctivos disciplinarios que deban aplicarse en caso de incumplir con las atribuciones y deberes que se establezcan en dicho ordenamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

1. AFTALIÓN, Enrique R. y José Vilanova. Introducción al Derecho. Segunda edición. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina. 1990.
2. CARRILLO PRIETO, Ignacio, Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez. Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1992.
3. CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho en México. Editorial Oxford. México. 1999.
4. CRUZ TORRERO, Luis Carlos. Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos. Editorial Trillas. México. 1995.
5. DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986.
6. ENGELS, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. En relación con las Investigaciones de L. H. Morgan. Editorial Progreso. Reimpresión de la primera edición en español. Moscú. 1986.

7. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. En Actualización Jurídica 1994. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.
8. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentarios al artículo 21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo I. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1995.
9. GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Procuración de Justicia. En los Grandes Problemas Jurídicos. Editorial Porrúa. México. 1995.
10. GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, et. al. Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.
11. ÍÑIGO, Alejandro. Bitácora de un Policía (1500-1982). Departamento del Distrito Federal. México. 1983.
12. KENNEY, John P. Planeación y Dirección Administrativa de la Policía. Editorial Limusa. México. 1980.
13. LARA SAENZ, Leoncio. Hacia un Nuevo Ministerio Público. Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas. Porrúa. México. 1995.
14. LIRA, Andrés y Luis Muro. El Siglo de la Integración. Historia General de México. Versión 2000. El Colegio de México. México. 2000.

15. LÓPEZ SOSA, María Felix. El Mando de la Seguridad Pública en el Distrito Federal. Foro sobre la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Comisión de Seguridad Pública. Tomo III. México. 1998.
16. MARGADANT S., Guillermo F. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Quinta edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1996.
17. MARGADANT S., Guillermo F. Los Funcionarios Municipales Indianos Hasta las Reformas Gaditanas. En Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano. Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988.
18. MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz. La Policía en México. ¿Orden Social o Criminalidad? Editorial Planeta. México. 1999.
19. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito. Editorial Porrúa. México. 1999.
20. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1985.
21. MONZALVO PÉREZ, Pablo I. Reseña Histórica de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Departamento del Distrito Federal. México. 1994.
22. MORENO GONZÁLEZ, Rafael. Reflexiones de un Criminalista. Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales. No. 24. México. 1986.

23. NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México. (1524-1928). Departamento del Distrito Federal. Desarrollo Social. Socicultur. México. 1986.
24. NEUMAN, Elías. Los que Viven del Delito y los Otros. Editorial Siglo XXI. Argentina. 1991.
25. ORTIZ ORTIZ, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Editorial McGraw-Hill. México. 1998.
26. PEÑALOSA, José Pedro. El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal. Antología Jurídica 1992-1996. Procuraduría General de la República. México. 1997.
27. PETIT, Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducido por José Fernández González. Decimosexta edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
28. SAHAGÚN, Bernardino de. Historia General de las Cosas de la Nueva España. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1979.
29. SANDOVAL ULLOA, José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo. México. 1997.
30. SARRE IGUÍNIZ, Miguel. Guía del Policía. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992.
31. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1999.

32. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Responsabilidad de los Servidores Públicos. En Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV. Decimacuarta edición. Porrúa. México. 2000.
33. TORQUEMADA, Fray Juan de. Monarquía Indiana. Volumen IV. Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1977.
34. VARIOS AUTORES. La Seguridad Pública. Revista Quórum. Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Legislativas. Año VII. Número 59. México. 1998.
35. VARIOS AUTORES. Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Revista Amelnape. Número 4. México. 1997.

## OTRAS FUENTES

1. CÓDIGO DE HAMMURABI. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1994.
2. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO. Manual de Policía. México. 1995.
3. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal. Publicación de la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal. México. 1995.
4. DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO. Resumen de Labores del Sistema de Capacitación. Gobierno del Estado de México. Colegio de Policía. México. 1987.
5. INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES. Manuales de Capacitación de la Policía Judicial. Métodos de Investigación. Procuraduría General de la República. México. 1988.
6. LA JORNADA, del día Jueves 27 de Agosto de 1998.
7. MINISTERIO DEL INTERIOR. Los Orígenes de la Policía. Publicación de la Dirección General de la Policía. España. 1992.

8. PODER EJECUTIVO FEDERAL. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000. Publicación Oficial. México 1995.
9. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Métodos de Investigación (Técnicas Pollicíacas). Instituto Nacional de las Ciencias Penales. México. 1988.
10. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. Información de la S.S.P. Gobierno del Distrito Federal. Dirección de Comunicación Social. México. 1998.
11. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Séptima Época. Cuarta Sala. Tomo 151-156. Quinta Parte.