

20761



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



LA ACTUACIÓN POLICIAL DEMOCRÁTICA

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE :
MAESTRO EN POLÍTICA CRIMINAL

P R E S E N T A :
YOLANDA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

ASESOR: DR. JULIO CÉSAR KALA

Santa Cruz Acatlán, Estado de México.

Junio 2005

m345148



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.

Abba
El Gran Tao
La verdad y el camino

A Mi hija Ayari Betzabé:

Alborada de un juramento de amor
Corazón valiente
Todo por ti y para ti

TE AMO

A Salvador:

Mi compañero en el sendero de la vida, y
mi guía para comprender el significado
de la verdad oculta: El amor

TE AMO

A mis Padres: Angelina y Guadalupe

Por su paciencia, apoyo y amor incondicional.

LOS AMO

A Gaby

In memory

Aunque ya no está en este mundo,
su breve lapso por la vida,
fue significativo.

Vives en mi corazón:
de hermana a hermana
en vida y muerte,
de mi para ti.
Te amo.

A mis almas gemelas:
Lety, Janice y Tania

A mis amigos:

A quienes para no omitir a uno solo,
porque todos ocupan un lugar
especial en mi corazón de
condominio, les brindo ésta
dedicatoria en forma genérica como
agradecimiento por nuestra amistad.

A LA

Universidad Nacional Autónoma de México

A LA

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Mi alma mater

Y

Universidad de Salamanca.

Por todo lo que aprendí en sus aulas y la formación
que me dieron para obtener el grado de
Maestra en Política Criminal.

A LA

Escola de Policia de Catalunya

Centro de Documentación Policial
(CEDOCPOL)

Por acogerme en sus instalaciones y compartirme de
sus experiencias, conocimientos e información, que
me ha sido de gran utilidad para la elaboración del
presente trabajo de investigación.

A los miembros del H. Sínodo:

Dr. Augusto Sánchez Sandoval

Por abrir el horizonte frente a mí y darme la oportunidad de conocer otra cultura jurídica y emprender la aplicación de los conocimientos críticos, socio-jurídicos y de control social que ha heredado a sus alumnos.

Dr. Julio César Kala

Asesor y director de la investigación que se presenta.

Palabras no existen para agradecer toda su paciencia y sencillez, y depositar su confianza en este trabajo que ahora se somete a réplica, pero sobre todo, por creer en mí y brindarme la oportunidad de crecer. Con admiración y respeto.

Dra. Leticia García García.

Por su espíritu emprendedor, por la sencillez de su persona y apoyo desinteresado, por las reflexiones y comentarios acertados que realizó a esta investigación.

Dr. Luis González Placencia.

Por su comprensión y reflexiones pertinentes en la revisión de ésta investigación.

Dra. Verónica Román.

Por sus oportunas observaciones al trabajo que se presenta, por su comprensión y tiempo tan valioso que dedicó en la revisión.

Contenido

Abreviaturas	I
Introducción	III
Capítulo 1. La intervención del aparato policial en el control social del riesgo.	1
1.1. Un acercamiento preliminar al control social	3
1.2. De la premodernidad a la posmodernidad en el control social estatal: El aparato policial	8
1.3. El control social del riesgo a partir de las políticas de seguridad	17
1.4. Los mass – media ante la inseguridad ciudadana	22
1.5. La actuación policial y las estrategias de control en la seguridad pública	28
1.5.1. El derecho como instrumento para dirigir las políticas de seguridad	28
1.5.2. La selectividad policial	30
Capítulo 2. La actuación policial en delitos y faltas administrativas	32
2.1. Consideraciones previas	33
2.2. Modalidades funcionales de seguridad en la restricción de la libertad desde la perspectiva del sujeto que tiene la potestad de decidir la detención	36
2.2.1. Supuestos de detención de carácter penal	37
2.2.2. Supuestos de detención de carácter administrativo	37
2.2.3. Supuestos de detención funcional - operativa	37
2.3. La detención por delito	43
2.3.1. La orden de aprehensión	45
2.3.2. La orden de comparecencia	46
2.3.3. Contrastes entre las órdenes de aprehensión y comparecencia	48
2.3.4. La detención	49
2.4. La detención por faltas administrativas	52

Capítulo 3. Seguridad pública versus seguridad ciudadana	64
3.1. La inseguridad ciudadana	65
3.2. El derecho a la libertad	77
3.3. La seguridad pública y el derecho a la libertad como conceptos jurídicos indeterminados	80
3.4. La seguridad pública como contenido político	84
3.5. La seguridad ciudadana	87
3.6. La policía ejerce la seguridad pública a través de la coacción directa	90
Capítulo 4. Los límites a la intervención policial	93
4.1. Breve referencia sobre los derechos humanos	95
4.2. La regulación internacional que protege los derechos humanos frente a la actuación policial	98
4.3. El retroceso de los derechos humanos en la actuación policial	104
4.3.1. Consideraciones sobre el contenido de las reformas en materia penal	107
4.3.1.1. Constitución	107
4.3.1.2. Código Penal Federal	111
4.3.1.3. Código Federal de Procedimientos Penales	115
4.3.1.4. Ley de Amparo	117
4.4. Los derechos humanos frente al abuso policial	120
4.4.1. Aspectos que intervienen en la violencia policial	122
4.4.1.1. Individuales	123
4.4.1.2. Institucionales.....	123
4.4.1.3. Organizacionales	124
4.4.1.4. Sociales	126
4.4.2. Las organizaciones policiales	128
4.5. Principales quejas contra la arbitrariedad policial	131
4.6. Las principales violaciones a los derechos humanos	134
4.6.1. Abuso de autoridad	135

4.6.2. Detención arbitraria	137
4.6.3. Intimidación	138
4.6.4. Retención ilegal	140
4.6.5. incomunicación	142
Capítulo 5. La actuación policial democrática	143
5.1. La policía en la democracia	147
5.1.1. Los conflictos sociales	149
5.1.2. La subcultura policial y los prejuicios profesionales	151
5.2. Los modelos policiales	157
5.2.1. Tradicional	167
5.2.2. Racional-burocrático	168
5.2.3. Profesional	170
5.2.4. Comunitario	171
5.2.5. Mixto o ecléctico	175
5.2.5.1. El modelo policial de proximidad	175
5.3. Líneas generales para un modelo policial de servicio	179
5.3.1. Objetivo	181
5.3.2. Funciones	183
5.3.3. Control	183
Conclusiones	185
Bibliografía	187

Tabla de Abreviaturas

Centro de Investigaciones Sociológicas	CIS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer	
Cumplir la Ley	CCFECL
Código Penal Federal	CPF
Código Federal de Procedimientos Penales	CFPP
Código de Penal del Distrito Federal	CPDF
Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal	CPPDF
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de Derechos Humanos	CNDH
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	CDHDF
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	CONACYT
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH.
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas	
Cruelles, Inhumanos o Degradantes	CTPCID
Diario Oficial de la Federación	DOF
Días de Salario Mínimo Vigente	DSMV
Declaración Universal de los Derechos Humanos	DUDH
Escuela Nacional de Estudios Profesionales	ENEP
Fondo de Cultura Económica	FCE
Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad	ICESI
Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Pública	ENSPI

Instituto Nacional de Ciencias Penales	INACIPE
Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal	LCCDF
Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	LSPDF
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	PIDCP
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	PBEFAF
Promociones y Publicaciones Universitarias S. A.	PPU
Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	SSPDF
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
The Oñati International Institute for the Sociology of Law	OIISL
Universidad Autónoma Metropolitana	UAM
Universidad Nacional Autónoma de México.	UNAM

Introducción.

Dentro del rubro de la seguridad pública, por su relevancia y significado que ha adquirido durante la últimas dos décadas en México, es la actuación de la policía, la que ha sido fuertemente criticada por su ineficacia e ineficiencia para cumplir con las tareas complejas y multifactoriales que le han sido asignadas a lo largo de todos los tiempos y en todos los lugares, desde la antigua Grecia hasta la actualidad.

Es en el ámbito administrativo^{*}, se le ha atribuido al vocablo *politeia*, el origen de la policía, significado que no tiene nada en común con lo que ahora se identifica dicho término: una función de vigilancia. La *politeia*, podría traducirse como las relaciones de los ciudadanos con el Estado, la vida pública, la política, la forma de gobierno, el régimen político, etc.

El error de ese argumento, consiste en que se confunde el término originario con el uso que hicieron de este vocablo para designar a la policía "el buen gobierno de la ciudad" y de esta manera, paulatinamente se ha derivado en una imagen mucho más "represiva".

Esta interpretación etimológica es un fundamento explicativo que permite iniciar el conocimiento histórico de la policía para acercarse a su función. Se trata de ver cuál es la actividad esencial de la policía y cómo se fue incorporando en la sociedad. Pero en sí misma, no basta identificar a la policía con actividades de vigilancia bajo la idea universal de que su existencia es inevitable e imprescindible en las sociedades de todos los tiempos. Esta representación conduce al error de confundir los modelos policiales presentes con los pasados y los futuros; es decir, que bajo una perspectiva funcional de la policía, se constituye un planteamiento

^{*} Cfr. FOUCAULT, Michael. OMNES ET SINGULATIM: Hacia una crítica de la razón política. La vida de los hombres infames. Madrid, la piqueta, 1990. pp. 235-306. A este respecto, el autor menciona que dentro del ámbito de la administración pública, a partir de los siglos XVII-XVIII, se recuperó el término *politeia* para asignarle "el buen gobierno de la ciudad".

legitimante que en la mayoría de las ocasiones es fácilmente instrumentalizado para alcanzar objetivos diversos, más allá de la vigilancia: la represión.

El intento para sostener la funcionalidad de la policía, se ha declinado en su organización, para dotarla de una estructura, conocer al grupo encargado del "quehacer policial", y con la finalidad de proporcionales las herramientas necesarias para desarrollar su actividad, nace la idea de profesionalización. Estas dos figuras: funcional y organizacional sólo admiten la existencia de la policía de manera institucional, como algo aislado de la sociedad, aún cuando es necesaria su permanencia en la misma.

Para superar esta contradicción y situar a la policía en una relación directa con la sociedad que vislumbre la actuación policial en una sociedad democrática, se requiere de un análisis que vincule a la policía con el entorno en que desarrolla su actividad; es decir, dentro de la complejidad de sus relaciones con el sistema social al que pertenece, especialmente con el subsistema de control punitivo, y por ende con la sociedad misma. De tal manera que al diferenciar la función simbólica de la real o latente, permitirá entender bajo que ideología se rige y a que intereses corresponden.

Por lo cual, bajo el enfoque del aparato policial se pretende analizar no sólo la relación entre policía, Estado y sociedad que permita una aproximación profunda en la actividad que realiza, sino que a partir de las premisas de carácter garantista, como producto de la reflexión sobre el derecho y del sistema punitivo, prevalezcan los derechos fundamentales frente a toda forma de intervención policial que infiera en la libertad personal de los ciudadanos en la democracia.

Bajo estos parámetros, el objetivo de la investigación que se presenta, consiste en Analizar la irrupción de la actuación policial en la arbitrariedad a través de la detención con la finalidad de resaltar la importancia de un modelo policial

democrático que esté al servicio de los ciudadanos, en el que se garantice el respeto a la legalidad y la defensa de los derechos humanos.

Se parte de las siguientes hipótesis: La actuación policial irrumpe en la arbitrariedad, desde el momento en que no se ciñe a los principios democráticos de legalidad y respeto a los derechos humanos en la detención de los ciudadanos. El desbordamiento de la detención policial se manifiesta frente a la paradoja entre control y garantías: por la complejidad del modelo social actual; por su connotación eminentemente política que se ciñe a políticas transnacionales de seguridad global e infieren en la adopción de políticas de seguridad de los ciudadanos, bajo la idea de riesgo o peligro; y por su repercusión en la ineficacia e ineficiencia de la policía para prever la inseguridad.

Para cumplir con el cometido de esta línea de investigación, en el primer capítulo, "la intervención del aparato policial en el control social del riesgo", se realiza un análisis preliminar sobre el origen del control social que permita insertar al aparato policial como eje rector en el control de la sociedad a través de políticas de seguridad que se rigen bajo la ideología del riesgo, dentro de las cuales, los medios de comunicación, el derecho y la discrecionalidad policial son relevantes para el desarrollo de la actividad policial.

En el segundo capítulo, denominado "la actuación policial en delitos y faltas administrativas" se analizan las principales formas de restricción de la libertad que admite nuestra legislación mexicana en los ámbitos penal y administrativo, con la finalidad de diferenciar los supuestos de detención legal bajo los cuales pueden ser sujetos de coacción física.

El tercer capítulo, "seguridad pública *versus* seguridad ciudadana", se abordará el fenómeno de la inseguridad como el resultado de la complejidad de las relaciones entre el Estado y sociedad, las repercusiones de la seguridad pública en la libertad de los ciudadanos, así como su indeterminación dotada de contenido político y a la

seguridad ciudadana como premisa básica para el desarrollo de la actuación policial de servicio a diferencia del represivo en el uso exclusivo de la coacción física.

El cuarto capítulo se refiere a "los límites de la intervención policial", en el que se aborda una postura dualista sobre los derechos fundamentales que contempla tanto a las garantías individuales como a los derechos humanos, bajo el principio de igualdad ante la ley, la regulación que en el ámbito internacional se protegen los derechos humanos frente a la actuación policial, las consideraciones sobre el contenido de las reformas que en materia penal se han realizado y que conllevan a un retroceso en la protección de los derechos fundamentales, las implicaciones del abuso policial sobre los derechos fundamentales y sus principales formas de violación y quejas a las que han dado lugar.

En el quinto y último capítulo, se hará una reflexión sobre "la actuación policial democrática", a partir de los conflictos sociales se identificará la ineficacia del aparato policial en la difícil tarea de prevenir, la influencia de la subcultura policial y los prejuicios profesionales en la ineficacia de su función pública; y con la finalidad de presentar los lineamientos básicos para un modelo policial de servicio democrático, en el que se hace referencia a los modelos policiales.

Por último, se presentan las conclusiones correspondientes. Esperando que en la mejor medida de lo posible tengan el alcance suficiente para cumplir con el objetivo y comprobar las hipótesis formuladas en esta investigación.

Naucalpan de Juárez, Estado de México, Junio del 2005.

FES Acatlan.

Capítulo 1. La intervención del aparato policial en el control social del riesgo

"Se habla de «sociedad del riesgo», «Derecho Penal del riesgo», «epistemología del riesgo», pero todas ellas denotan esa angustia vital del hombre moderno por pretender dominar la naturaleza, cuando ésta ya ha tomado vida propia y se rige por reglas independientes de la voluntad humana."

Laura Zúñiga.¹

*"La legitimidad del saber ya no puede producirse por lo conocido, sino por lo desconocido. Estamos frente a la epistemología del riesgo."*² Tres cuestiones sociales se presentan como interrogantes en estas circunstancias: ¿Es posible la previsión de resultados? ¿Qué responsabilidad tiene el actuar humano en la previsión de los resultados? ¿Cuál es la responsabilidad social ante la posibilidad del continuo aumento de riesgo para los ciudadanos?

El autor más representativo de la teoría del riesgo es Ulrich Beck,³ quien destaca cómo el extraordinario avance tecnológico configura un nuevo tipo de sociedad, con nuevos paradigmas, que el Estado debe atender. La tecnología ha aportado indudables beneficios a la vida del ser humano, pero también posee su propia dinámica y reglas que escapan a la voluntad humana, en el que se impone una *"lógica del riesgo"*, cuando se presentan peligros irreversibles para las plantas, los animales y las personas. La sociedad actual asume cada día *"nuevos riesgos"* que son aceptados voluntariamente, pero afectan a una colectividad de personas: las catástrofes naturales, la contaminación ambiental, etc., o en otros *"nuevos riesgos"* donde se ha producido un desmoronamiento sistemático de la decisión o de la carga del riesgo, como sucede con la química moderna, la energía nuclear y la tecnología genética.

1 ZÚÑIGA Rodríguez, Laura. POLÍTICA CRIMINAL. Madrid, COLEX, 2001, p.257.

2 Ibidem., pp. 257 y 258. La autora señala que la incertidumbre de lo desconocido se nutre fundamentalmente de cambios en los procesos causales en los que se han consumado la tercera revolución industrial, la razón tecnológica se presenta para configurar nuevas relaciones sociales que condicionan los conflictos sociales y la forma de abordarlos.

3 Cfr. BECK, Ulrich. LA SOCIEDAD DE RIESGO. Hacia una nueva modernidad. Barcelona, Paidós, 1998.

La sociedad de riesgo plantea importantes cambios en la concepción de conductas antisociales y en las reglas que atribuyen la responsabilidad. Los riesgos sociales o peligros a los que se enfrentan los ciudadanos, son de carácter abstracto. Para la contención del riesgo se justifica el adelantamiento de la intervención del aparato estatal; es decir, ex – ante de que los sucesos ocurran, puede intervenir con la finalidad de evitar peligros sociales como la inseguridad.

“Esta perspectiva nos permite, así mismo, comprender lo que las nuevas relegitimaciones de lo jurídico han querido resaltar cuando afirman que lo normativizado por el derecho como sistema de control social no son los comportamientos, sino las expectativas sociales.”⁴

En este campo, la labor del Derecho ante las conductas riesgosas, se centra en las conductas que ponen en peligro la estabilidad social: en el ámbito administrativo, la contención de riesgos sirve para sancionar las infracciones o faltas administrativas más leves y a las conductas más graves se les aplica la excepcionalidad de la ley penal, como es el caso de la delincuencia organizada; de esta manera se reglamentan todos los sectores de riesgo relevantes socialmente. La responsabilidad ya no solo recae en la persona que cometió la infracción al deber de cuidado o conducta riesgosa, también se conecta con la responsabilidad social y ética.

A este respecto, Laura Zúñiga señala:

“Esa vinculación entre responsabilidad penal y responsabilidad social, responde a la interrelación entre la responsabilidad ética de la ciencia y a la necesidad de contención de riesgos sociales que le incumbe a todas las ciencias que se ocupen de la conducta humana...”⁵

4 HERNÁNDEZ, Tosca. EL DERECHO EN LA DINAMICA ORDEN-OBEDIENCIA DE LOS SISTEMAS DE SIGNIFICACION SOCIAL. Caracas, Universidad Central de Venezuela, S/A, pp. 43 y 44.

5 ZÚÑIGA Rodríguez, Laura. POLÍTICA CRIMINAL. Op. Cit., p. 261. El ámbito de la responsabilidad penal conecta con la responsabilidad social y ética que el uso de la técnica exige para la convivencia social, la cual sin renunciar al bienestar que los adelantos tecnológicos le proporciona, se tiene el deber moral de contener los riesgos con el fin de evitar catástrofes que pongan en peligro la propia supervivencia de las generaciones futuras. La responsabilidad social y ética de la ciencia es un compromiso de todas las personas para reducir el impacto que los adelantos científicos pudieran tener sobre todos los seres vivos y para la humanidad en general, se presenta como una respuesta ineludible a esa inseguridad ontológica que afecta al hombre en sociedad.

Una política criminal ⁶ del riesgo, se caracteriza por el desplazamiento de lo prohibido a otras ramas del ordenamiento jurídico, distintas a la utilización de leyes penales, y en este rubro, el aparato policial interviene coactivamente sobre los individuos; sin embargo, es importante reflexionar, si esta perspectiva es la más indicada para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro de una sociedad compleja como la nuestra.

1.1. Un acercamiento preliminar al control social.

Al sistema jurídico se le asigna como función básica el *control social*, también denominado: *integración social* que se desglosa en dos funciones: *orientación de los comportamientos y la resolución de conflictos*.⁷

A éste respecto, Arnaud y Fariñas, señalan:

*"En el estudio de los sistemas sociales en los que las personas interactúan bajo un modelo normativo, se distinguen otros subsistemas caracterizados por las diferentes funciones que cada uno de ellos cumple en relación a la totalidad del sistema o fines que se propone alcanzar."*⁸

Bajo una visión sistémica de la sociedad, el postulado básico de la estabilidad social, "integración o cohesión", al Derecho se le asigna la función de distribuir y mantener una escala de valores que la sociedad percibe como justa. De tal manera que:

6 Cfr. SOLA Dueñas, Ángel de. POLITICA SOCIAL Y POLITICA CRIMINAL. s/ref., p. 245. "La inserción de la política criminal en el campo de la política, cabría empezar diciendo que aquélla hace referencia al conjunto de actividades del Estado encaminadas a reducir, ya que no eliminar la criminalidad...(siendo el derecho penal, al menos en apariencia, el instrumento más importante)... su misión (de la p.c.) estribará en el desarrollo de todas aquellas medidas de política social orientadas a detectar y combatir las causas individuales y sociales de la delincuencia, cuyo último nivel lo constituiría la política penal... es pues la política criminal la que señala cuándo ha de entrar en juego el derecho penal y cuál debe ser la configuración concreta del mismo."

7 BERGALLI, Roberto. "Control social y sistema penal", en CONTROL SOCIAL PUNITIVO. Sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel). Barcelona, BOSCH, 1996, p.2.

8 ARNAUD, André Jean y FARINAS, Dulce María José. SISTEMAS JURÍDICOS: elementos para un análisis sociológico. Cool. 4. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1996, p.31.

*"...el control social no busca solamente la represión de la disidencia, sino también alcanzar de la sociedad civil el consentimiento espontáneo, que otorguen las mayorías a la orientación que imprime a la vida social el grupo dominante."*⁹

Para Darío Melosi,¹⁰ el papel que el Derecho ha desempeñado en la teoría del control social, se fundamenta en dos tradiciones distintas: la sociológica (anglosajona) y la politológica (continental europea). A este respecto, Roberto Bergalli comparte la misma opinión en el sentido de que *"ambas tradiciones suponen diferentes visiones ideológicas del control social."*¹¹

Los conceptos de Estado y control social pertenecen a tradiciones disímiles en el surgimiento de las sociedades democráticas, utilizados con el propósito de mantener el orden político y social; el primero, al ser un concepto filosófico europeo, sirve para construir las racionalizaciones que hacen posible la organización de las instituciones políticas, jurídicas e ideológicas que tienen en común una "calidad estatal", se caracteriza por el uso del control social reactivo inhibitor del comportamiento y la censura; en cambio, el segundo, corresponde a una noción sociológica estadounidense compatible con la sociedad democrática en la que se toma como base la comunicación para la solución de conflictos, se caracteriza por el desarrollo de un control social activo en el que se produce un comportamiento en lugar de prohibirlo, luego entonces, el control será un acto de razón democrático y no un acto de voluntad autoritario el que proporcione la solución de los problemas.

En la tradición sociológica, el uso del concepto de control social fue impulsado por el *"laboratorio sociológico de Chicago"*.¹² En la *"era del control social"*,¹³ se vinculó el valor

9 GONZÁLEZ Vidaurri, Alicia; GORENK, Klaus-Dieter y SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. CONTROL SOCIAL EN MÉXICO, D. F. Criminalización primaria, secundaria y derechos humanos. México, UNAM-ENEP Acatlan, 1998, p. 28.

10 Cfr. MELOSSI, Darío. EL ESTADO DEL CONTROL SOCIAL. Un concepto sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia. [trad. M. Mur, Ubasar] México, Siglo XXI, 1992. Esta obra, resume una perfecta síntesis de ambas tradiciones y que permiten ponerlas en contraste con el papel que el Derecho ha desempeñado en la configuración de una teoría de control social.

11 BERGALLI, Roberto. "Control social y sistema penal" ... Op. Cit. , p. 4.

12 Cfr. MELOSSI, Darío. EL ESTADO DEL CONTROL SOCIAL ... Op. Cit., pp. 152 – 159. En 1902, fue Aiff Ross quien propuso el concepto y Robert Park en 1904, quien aplicando la "psicología de las masas", le asignó a la comunicación un sentido necesario

de la comunicación social y la opinión pública como elementos para la construcción democrática de la sociedad. En el periodo del *Welfare State*, se impulsa el estructural funcionalismo que otorga al Derecho un lugar destacado entre los mecanismos de control social de la desviación, posteriormente es desplazado por la sociología de la censura social.

En la tradición continental europea,¹⁴ se vincula la tradición politológica al derecho como instrumento de organización social. El Estado es el encargado de mantener el control político de la sociedad bajo la producción de normas jurídicas que conformaron el derecho de la modernidad.

En este contexto, el concepto de control social se ha ido desarrollando en América Latina, al respecto, Augusto Sandoval señala, que:

para la resolución de los conflictos. William I. Thomas y Florian Znaiecki (1918-1920), negaron la posibilidad del control social por medio del derecho ya que era la forma más usual de ordenar y prohibir para enfrentar la crisis mediante un acto de voluntad arbitrario por medio del uso de la coacción física, y por ello, proponían el control "racional" sobre el conocimiento de los diferentes procesos sociales que permitan otro tipo de acción diferente a un acto de voluntad arbitrario, es decir, un acto de razón democrático que proporcione la solución a los problemas sociales. R. Park (1922) y Nels Anderson (1923), descubrieron que la forma más racional de resolver los conflictos era la de crear un universo común de discurso en el control social. Louis Brandeis y Oliver Wendell Holmes articularon las bases para la doctrina de la libre expresión en una serie de opiniones disidentes, conforme a las cuales la expresión de opinión se debía organizar de un modo congruente con las reglas del mercado, y no mediante reglas monopólicas y autoritarias. El paso desde un control centrado en la censura hacia la producción de significados también se desarrolló desde el control social gubernamental a través de la ley, hasta el control social producido por la interacción social informal. Esta transformación se realizó en dos modelos: 1. Censura al orden político (los mensajes orientados hacia el control del comportamiento se pueden eliminar a través de la coacción centralizada) y 2. Interacción social del orden político (el comportamiento se controla a través del ofrecimiento de jure de mensajes afirmativos). Charles Horton Cooley (1909) argumentó la relación entre democracia y comunicación libre de censura, la función de las masas era preponderante el control social de la voluntad pública; mientras que para Durkheim era similar la relación entre Estado, democracia y conciencia colectiva pero la función racional pertenece a las élites dirigentes.

13 *Ibidem.*, pp. 161 – 191. Periodo que se desarrolla desde el final de la primera guerra mundial hasta el New Deal de F. D. Roosevelt, a partir de la década de 1930 la política de Estados Unidos encontró la cohesión social en el "control social" y en el "público".

14 *Ibidem.*, pp. 23–134. Para este autor, a partir de la obra de Maquiavelo (1513) es donde se puede encontrar el origen del concepto moderno de Estado. Hobbes (el Estado del Leviatán) y Locke (Estado como sociedad civil) aportaron a la sociedad moderna lo relativo al orden. El origen de la modernidad política se encuentra en la pugna que se dio entre la Iglesia y el Sacro Imperio Romano para lograr el control del poder espiritual (a finales de la Edad Media, anterior al Humanismo y el Renacimiento) bajo el concepto de *corpus mysticum* que se trasladó de la iglesia al imperio y después a las instancias del poder político (Ernest Kantorowicz).

"En los últimos 50 años, sólo ha habido "estados de derecho autocráticos" ¹⁵ en los que el poder ejecutivo, con el ejército y las policías como actores o como instrumento de otros actores políticos, han creado y aplicado las normas jurídico-penales y administrativas que privan de la libertad a las personas, en función de la "Doctrina de Seguridad Nacional" cuyos objetivos son "garantizar y defender la permanencia de los grupos de poder que manejan los gobiernos de los Estados y las estructuras socio-económicas sobre las cuales se fundamentan" ¹⁶

En nuestro continente la policía tuvo inicialmente la función primordial de mantener el orden interno de los países y el ejército, la de proteger las fronteras y a la nación de los enemigos externos. Pero esas fuerzas se han convertido en el sustento básico y efectivo del poder de la persona o grupo de personas, civiles o militares, que lo detentan en un momento determinado. Esto permite al ejecutivo inmiscuirse en las más comunes, habituales y privadas actividades de las personas, justificándose en instrumentos legales y reglamentarios que le dan amplia discrecionalidad ¹⁷ y aplicando su justicia a través del poder judicial que le es dependiente o ante tribunales penales militares.

Sin embargo, la *prima ratio* se antepone a la necesidad de un Derecho penal mínimo, que garantice los derechos fundamentales frente a toda intervención del Estado en la esfera de los gobernados, vivimos en la paradoja de que en aras de la seguridad pública se incrementa la severidad en las penas y prevalece la razón de Estado a través de estrategias punitivas que irrumpen en la ilegalidad de la actuación policial, en detrimento de las razones jurídicas y de la democracia que permite el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas imprescindibles para mejorar la calidad de vida y la

15 Senese Salvatore, citado por Sánchez Sandoval, Augusto, "La política criminal en América Latina y la doctrina de seguridad nacional desde la perspectiva de la criminología crítica", en CRIMINOLOGÍA, ANTOLOGÍA. México, ENEP Acañán, 2003, pp. 557. El autor define los Estados autocráticos como aquellos que se fundamentan en la dominación y en el sometimiento de los ciudadanos conformistas, en la privación de la libertad y en la muerte de los rebeldes, y en el mantenimiento de las condiciones de explotación económica que coincide con sus intereses.

16 Sánchez Sandoval, Augusto, "La política criminal en América Latina y la doctrina de seguridad nacional desde la perspectiva de la criminología crítica", Op. Cit., pp. 556-557.

17 En México, a manera de ejemplo, las diferentes modificaciones en la década de los 90s realizadas a la Constitución y las reformas a la legislación penal bajo el signo de excepcionalidad penal; así como la apertura a la discrecionalidad en las funciones policiales y mayores atribuciones a las autoridades administrativas sancionadoras, a través de las cuales, el Estado interviene en ámbitos donde puede aplicarse otro tipo de regulación diferente al ius puniendi bajo el principio de subsidiariedad.

dignidad del ser humano: la libertad y la seguridad jurídica son condiciones básicas de la seguridad ciudadana.

El aparato del Estado,¹⁸ es el encargado de mantener el orden social, utiliza instrumentos que velen por la convivencia pacífica de la sociedad y en este sentido, Alejandro de la Fuente, señala:

*"El control social lo constituye aquel conjunto de mecanismos, acciones reactivas y sanciones que una colectividad elabora y utiliza, ya sea con el fin de prevenir la desviación de un sujeto individual o colectivo respecto a una norma de comportamiento, sea para eliminar una desviación que ha ocurrido logrando que el sujeto vuelva a comportarse de conformidad con la norma, o en fin, para impedir que la desviación se repita o extienda a los demás"*¹⁹

Los mecanismos de que dispone el aparato del Estado en el control social tradicional, se pueden clasificar en formales e informales: *"...formal, aquel que deriva del mandato de la ley promulgada, y en informal, el que proviene de instancias ideológicas persuasivas."*²⁰

Ambos interactúan y conforman el control que ejerce el aparato del Estado dentro de la sociedad; *"... sus practicas pueden ser duras, cuando existe una resistencia explícita del sujeto a conormarse, y blandas cuando el sujeto acepta esa conormación."*²¹

18 ALTHUSSER, Louis . IDEOLOGÍA Y APARATOS IDEOLOGICOS DEL ESTADO. México, Quinto Sol, 1970, p. 21. Para este autor, la teoría marxista-leninista permite definir la función fundamental del aparato del Estado "como la fuerza de ejecución y de intervención represiva "al servicio de las clases dominantes", en la lucha de clases librada por la burguesía y sus aliados contra el proletariado..."

19 FUENTE Alonso, Alejandro de la. "Las fuerzas de seguridad nacionales como medio de control social transnacional", en POLÍTICA CRIMINAL. la reducción del estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad. [Coord. Sánchez Sandoval, Augusto] México, UNAM ENEP Acatlán, 2003, p. 198. El control social como sistema funcional no se organiza como un único y monolítico conjunto en la totalidad de la realidad cotidiana, por el contrario su capacidad de interpenetración genera una ramificación estructural con múltiples formas de intervención que operan en dependencia de las necesidades socializadoras o resocializadoras de ese control en un momento preciso y en un contexto determinado. Esto hace que dicho control se divida en dos grandes variantes, el control social informal y el formal.

20 GONZÁLEZ Vidauri, Alicia; GORENK, Klaus-Dieter y SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. CONTROL SOCIAL EN MÉXICO ... Op. Cit., p. 28. En la dinámica del poder, ambas buscan abarcar todas las conductas humanas bajo formas de control dirigidas a todos los actores sociales.

21 Idem.

Dentro de la estructura de los controles del aparato estatal, surgen los denominados:

*"... formales espurios que implican la sujeción a un orden jurídico y que se expresan como acciones que están respaldadas por leyes o reglamentos injustos o amorales; e informales espurios, que implican la sujeción coactiva a un orden difuso y que se manifiesta por acciones que son ilegítimas o corruptas...."*²²

Los primeros se encuentran en las leyes de excepcionalidad penal y el ámbito administrativo sancionador que otorga amplias facultades a los operadores policiales para intervenir en la esfera de los ciudadanos en aras de la seguridad pública; los segundos, se observan en la actuación policial a través del uso de la coacción porque se ajustan a un orden que rige dentro de la formalidad o informalidad, pero frente a la sociedad, al ser el operador policial el primer contacto que tiene el ciudadano con el sistema de justicia penal, la mayoría de las veces refleja la arbitrariedad y violencia en su actuación, tal es el caso de las detenciones arbitrarias, donde se desarrollan otras prácticas como la tortura, la desaparición forzada de personas, las muertes extrajudiciales, etc.

1.2. De la premodernidad a la posmodernidad en el control social estatal: El aparato policial.

No obstante, que *"el problema del orden social no tiene una historia concreta y puntual. Ha sido y es uno de los grandes temas de toda sociedad y en todo tiempo"*,²³ brevemente y por razones metodológicas, se mencionarán las características generales que identifican la forma en que interviene el aparato policial en el control social y como telón de fondo las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que sirvieron de base para estructurar el Estado de la modernidad. Es a partir de éste momento, cuando inicia la conformación del aparato policial, elemento medular para el análisis de la presente investigación.

²² Ídem.

²³ BERGALLI, Roberto. "El control penal en el marco de la sociología jurídica", en EL DERECHO Y SUS REALIDADES. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica. [Coord. Roberto Bergalli] Colecc. Sociedad-Estado (Dir. Roberto Bergalli). Núm. 7, Barcelona, PPU, 1987, pp. 267.

A este respecto, Amadeu Recasens señala:

*"... el aparato policial se constituye a partir de los intereses de la clase que obtuvo el control estatal en un momento muy determinado, que a efectos de generalización se viene fechando en 1789, tomando como hito la Revolución Francesa."*²⁴

Para determinar su contenido, debe ser incluido dentro del denominado control social formal²⁵ del que es parte; es decir, dentro del sistema de control punitivo integrado por *la policía, el ministerio público, la jurisdicción y los reclusorios*, quienes constituyen el núcleo duro del Estado.

La teoría de la policía es la que define la naturaleza de los intereses en la actividad racional del Estado; define la naturaleza de los propósitos que persigue y la forma general de los instrumentos involucrados, su función conforma una estrategia en el rubro de la procuración y la administración de justicia que dependerá del tipo de Estado en el que esté institucionalizado.²⁶

Por lo cual, como lo señala Laura Zúñiga, frente a este poder del Estado, *"... desde tiempos inmemoriales existe la preocupación del hombre por obtener un mínimo de*

24 RECASENS i Brunet, Amadeu. "Aparato y espacio policial" en CONTROL SOCIAL PUNITIVO. Sistema penal e instancias de aplicación (Policía, jurisdicción y cárcel). Barcelona, BOSH, 1996, p. 28. Para este autor, a partir de ese momento histórico y teniendo en cuenta las peculiaridades de cada país será refundado o readaptado en las distintas fases del afianzamiento de la burguesía en el poder. De esta manera, el origen histórico del aparato policial sólo puede ser comprendido si se le sitúa en el centro de toda lucha por la dirección del Estado. Cfr. Del mismo autor, "Aquellas aguas trajeron estos lodos: La burguesía y los orígenes del aparato policial", en HISTORIA IDEOLÓGICA DEL CONTROL SOCIAL (España-Argentina, siglos XIX Y XX) [Coords. Roberto Bergalli y Enrique E. Marí] Colecc. Estado y Sociedad. Barcelona, PPU, 1989, pp. 285 – 322.

25 RECASENS i Brunet, Amadeu. "Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial", en OÑATI PROCEEDINGS. Sociology of penal control within the framework of the sociology of law. N.º 10, The Oñati International Institute for the Sociology of Law, 1991, pp. 170 – 171. El autor señala que la policía puede ser incluida en el control social formal porque el aparato policial forma parte de un trínomo: administración de justicia – policía – sistema penitenciario al que se le atribuye la mayor parte del potencial represivo estatal.

26 GONZÁLEZ Vidaurri, Alicia; GORENK, Klaus-Dieter y SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. Op. Cit., p. 150.

garantías frente a la intromisión del poder establecido en su esfera física,”²⁷ siendo necesario, resaltar la importancia que los derechos fundamentales han tenido frente al control social del aparato policial, porque han servido como límite para garantizar no sólo el pleno ejercicio de las libertades públicas, sino la seguridad y certeza jurídica de los ciudadanos.

En el desarrollo de la historia del Estado, es posible identificar cuatro grandes rubros:²⁸ el absolutista u originario; el liberal o moderno, el interventor o de defensa social, el social de derecho o del bienestar²⁹ y el constitucional.

En el Estado absoluto, la acumulación de capital, requería de la centralización absoluta de poder que se legitimaba socialmente en la figura del rey, unida de manera trascendente a la voluntad divina.³⁰

27 ZÚÑIGA Rodríguez, Laura. “Libertad personal, seguridad pública y sistema penal en la Constitución de 1993”, en ANUARIO DE DERECHO PENAL. Lima, Asociación Peruana de Derecho Penal, 1995, p. 11.

28 Estos modelos de Estado, tienen sustento dentro de la Teoría Política; se parte de esta concepción, porque aún cuando algunos autores como SERRA Rojas, Andrés. TEORÍA DEL ESTADO. México, Porrúa, 1964, destacan planteamientos jurídicos que identifican al Estado con el Derecho, por el contrario HELLER, Herman. TEORÍA DEL ESTADO. 14ª. ed. México, FCE, 1992, p. 40, desarticula el planteamiento Derecho-Estado en virtud de que las teorías formalistas del Estado, sólo se limitaron a establecer los conceptos de los elementos que lo integran “sin examinar gran parte de los más importantes problemas teóricos y prácticos, como los de naturaleza, función y unidad del Estado, el de sus relaciones con la sociedad, la economía, etc; ...”

29 Cfr. SERRANO – PIEDECASAS, José Ramón. EMERGENCIA Y CRISIS DEL ESTADO SOCIAL. Análisis de la excepcionalidad de la ley penal y motivos de su perpetuación. Barcelona, PPU, 1988. Para este autor, estos cuatro modelos de Estado entraron en crisis porque no cumplieron con las exigencias emanadas del proceso de acumulación o debido al desarrollo alcanzado en las reivindicaciones sociales en virtud de que el Estado capitalista se encuentra atrapado entre dos exigencias: la legitimación social del sistema y la acumulación de plusvalía.

30 SERRANO – PIEDECASAS, José Ramón. EMERGENCIA Y CRISIS DEL ESTADO SOCIAL ... Op. Cit., p. 35. En el orden económico destaca la agricultura y la ganadería, sobresaliendo el mercantilismo como elementos embrionarios en la transformación política. La sociedad se estructuraba en dos sectores antagónicos: la nobleza y la gleba, resultado de un desequilibrio social originado por la desigualdad en la distribución de la riqueza. En lo político, el poder del rey omnipotente, omnipresente, despótico y autoritario era absoluto. Durante la edad media, el rey, al erigirse como el representante del Estado y protector de ley divina, ejerció su poder público, a través de instituciones como el Santo Oficio, quien aplicó los más enérgicos castigos para contener no sólo la inmoralidad, sino todo delito de lesa majestad, a través de sus ejércitos, quienes aún cuando no estaban integrados plenamente al poder público, realizaban tareas de seguridad estatal; se encargaban de ejecutar detenciones con la finalidad de reivindicar la moral estatal y religiosa. Por lo cual, el ejército constituyó el principal instrumento de control de la sociedad al servicio de los señores feudales contra el campesinado inconforme.

Para mantener el orden y el control, *"la policía funcionó como un brazo represor y funcional del soberano"*,³¹ de tal manera, que la intervención policial en el control de la sociedad, se realizaba preponderantemente a través de la detención que realizaban los ejércitos mercenarios y el juicio de los delitos fue una tarea exclusiva del Santo Oficio.³²

Dentro del pensamiento político moderno, que inicia con Macchiavelli,³³ se establece la primacía del poder político sobre los otros poderes, con la característica de que el *"...fundamento del poder político es su recurso de la fuerza o coacción física...como el detentador del monopolio de la coacción física legítima... y además debe añadirse a este sentido la acepción de Estado como ordenamiento jurídico que norma ese poder"*.³⁴ En este sentido, la coacción física se convierte en auto coacción psicológica como elemento esencial y necesario para la convivencia humana, que a principios de la

31 GONZÁLEZ Vidaurri, Alicia; GORENK, Klaus-Dieter y SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. Op. Cit., p. 150. Cfr. RECASENS i Brunet, Amadeu. POLICÍA Y CONTROL SOCIAL: Problemas de construcción y definición jurídica y social. Tesis Doctoral. [Dir. Roberto Bergallí] España, Universidad de Barcelona, 1992. En este mismo rubro, Cfr. ORTIZ Ortiz, Serafín. FUNCION POLICIAL Y SEGURIDAD PUBLICA. México, Macgraw-Hill, 1998. El derecho de castigar lo desarrolló la Santa Inquisición. Lo importante era preservar al Estado y cuidar los intereses del rey; para cumplir con esta finalidad, la nobleza y el clero diseñaron formas específicas de control de la sociedad. La autorización para detener en el Estado absolutista, se sustentaba en el jusnaturalismo teológico vinculado a la administración de justicia terrenal porque al proceder las leyes de la voluntad divina, todo Derecho positivo debía, necesariamente ser acorde con esos principios metafísicos, resultado de la voluntad de Dios. Cfr. NINO, Carlos Santiago. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL DERECHO. Barcelona, Ariel, 1983, pp.27 y 18. La concepción jusnaturalista consiste en sostener conjuntamente dos tesis: la primera se refiere a la existencia de principios morales y de justicia universalmente válidos, asequibles a la razón humana y que conforman al derecho natural, y la segunda, en que un sistema normativo o una norma no pueden ser calificados de jurídicos si contradicen aquellos principios morales o de justicia. Los principales tipos de jusnaturalismo son: el teológico, en el que se piensa que el derecho natural es aquella parte del orden eterno del universo originado en dios y asequible a la razón humana; y el racionalista, sostiene que el derecho natural no deriva de dios sino de la naturaleza o la razón humana. El método, en la concepción jusnaturalista es dualista.

32 Cfr. ORTIZ Ortiz, Serafín. FUNCION POLICIAL Y SEGURIDAD PUBLICA. México, Macgraw-Hill, 1988, pp. 7

33 Cfr. MACCHIAVELLI, Niccoló. EL PRÍNCIPE. México, Zafiro, s/a. (1469-1527) En ésta obra, se puede encontrar el origen del concepto moderno del Estado y a quien se le atribuye la frase "vale más ser temido que amado", a través de la cual explicaba la fría visión que tenía en cuanto a la naturaleza del hombre y respecto de éste con su príncipe. Para Darío Melosi, existían dos suposiciones en la relación, súbdito-príncipe: antropológica negativa (visión del ser humano, impregnada de egoísmo), y un concepto de gobierno como empresa secular, exenta de cualquier subordinación a la religión o a la moral. Op. Cit., p. 26.

34 Cfr. GONZALEZ Ruiz, Samuel; LÓPEZ Portillo, Ernesto y YÁNEZ Romero, J. Arturo. SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO. Problemas, perspectivas y propuestas. Serie: Justicia. México, UNAM, 1994, pp. 22 - 36. Estos autores, toman como referencia las aportaciones de Max Weber con antecedentes de Hobbes.

edad moderna, estuvo acompañada de cierta garantía de protección que todo príncipe debía otorgar a sus súbditos bajo una relación de "pactos".³⁵

Bajo una concepción contractualista que limitara el poder del soberano y la obediencia condicionada, sobresalen –entre otros –, las aportaciones de Thomas Hobbes (1588 – 1679), en su obra *Leviatán*,³⁶ señala:

*"La misión del soberano consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo. A ello está obligado por la ley de la naturaleza, así como rendir cuentas a dios, autor de esta ley, y a nadie sino a El".*³⁷

Jean Bodin (1530 – 1596), en su obra *"La república"*, aporta argumentos políticos y religiosos de la soberanía real que sería la base del Estado-nación; y al respecto señala: *"la soberanía... es la característica del poder que hace que no haya otro igual en el interior del Estado, ni otro superior en el exterior del mismo"*³⁸

Para John Locke (1632 – 1704), en su obra *"El gobierno civil"*, argumenta que el poder social encuentra su origen y fundamento en el acuerdo de los hombres que ingresaron a la sociedad para vivir en libertad. A este respecto, Armando Herrerías menciona:

35 Cfr. ELÍAS, Norbert. EL PROCESO DE LA CIVILIZACIÓN. México, FCE, 1987. Los principios de la edad moderna, los considera en los siglos XIV-XVI, donde la auto coacción psicológica formaba parte de una pacificación necesaria para la convivencia y la garantía de protección se sustentaba en las relaciones entre los soberanos y los súbditos se regían por la aceptación de "pactos" que establecían los deberes del príncipe hacia sus súbditos y viceversa (a manera de ejemplo: a cambio de no portar armas, los súbditos debían de recibir la protección del soberano o príncipe).

36 En esta obra, estudia al Estado con un enfoque civil, al autor se le denomina teórico del absolutismo porque sus ideas niegan el Estado de Derecho moderno porque no puede supeditarse a la voluntad popular y ni siquiera a las propias leyes que ha elaborado. Cfr. HERRERÍAS, Armando. FUNDAMENTOS PARA LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO. 2ª. ed., México, Limusa, 1985, pp. 102 – 104.

37 Para Hobbes, el poder es uno e indivisible. Sin embargo, la obligación del soberano es proporcionar a sus súbditos seguridad (proteger la propiedad privada), ya que esta es la razón por la cual los hombres renunciaron a su libertad para crear la sociedad política y someterse a la voluntad del soberano; la participación y el interés individual sólo se justifica en lo económico. Aun cuando considera que todos los hombres son iguales, el Estado puede intervenir en todos los aspectos del hombre porque existe para conservar las necesidades del individuo y la autoridad moral deriva del consentimiento de los gobernados. El Estado no es el fin del individuo pero el individuo sí es el fin del Estado.

38 Cfr. HERRERÍAS, Armando. FUNDAMENTOS PARA LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO ... Op. Cit., p. 64.

*"La libertad esencial en Locke es una permisiva: es libertad del Estado. Los Estados y los gobiernos son instituciones coercitivas, y, no importa cuanto pretendan ser representativos, sus acciones están destinadas a frustrar la conducta individual de los ciudadanos. Las leyes son mandatos de hacer esto, de prohibir, hacer aquello. Y si el gobierno es efectivo, la violación de las leyes resultará en castigo, aún a mayor restricción de la libertad."*³⁹

Durante el período de la Edad Media, la idea de la detención tenía un contenido asegurativo, el respeto a la individualidad humana no existía, las personas quedaban al arbitrio y a la merced de los detentadores del poder, quienes a su vez, se debatían en la inestabilidad reinante.⁴⁰ No importaba su persona o su suerte, ni la forma en que eran sometidos cuando se les acusaba de un delito. No se tenían garantías para no ser detenido y de esta manera, la *"La vulnerabilidad de la libertad personal adquiere sus puntos más álgidos en momentos de concentración del poder en que es preciso sacrificar las libertades para mantener la autoridad."*⁴¹

La legislación represiva y la instauración de un proceso inquisitivo, hicieron de los abusos de poder, una ilimitada intervención en la esfera de libertad física del individuo. Los derechos y libertades aparecen negados en aras de la propia seguridad del Estado, consecuentemente la inseguridad de las personas conlleva la propia inseguridad en las instituciones.⁴²

Entre los problemas que originaron el nacimiento del nuevo Estado liberal, se encuentran: *"la acumulación originaria de capital, el comienzo de la reforma religiosa, la formación de las naciones, la expansión del imperialismo y el advenimiento de la industrialización"*.⁴³

39 Cfr. HERRERÍAS, Armando, FUNDAMENTOS PARA LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO, Op. Cit., p. 105.

40 Cfr. ELÍAS, Norbert. EL PROCESO DE LA CIVILIZACIÓN ... Op. Cit., p.77

41 ZÚÑIGA Rodríguez, Laura. Libertad personal, seguridad pública y sistema penal en la Constitución de 1993", Op. Cit., p. 13.

42 BUSTOS Ramírez, Juan. "Estado y Control: la ideología del control y el control de la ideología". EL PENSAMIENTO CRIMINOLOGICO. T. II. México, Siglo XXI, 1983. p.12. El autor señala que la inseguridad fue lo que determinó la crisis del Estado en su función de legitimación social.

43 Perry Anderson. EL ESTADO ABSOLUTISTA. 12ª. ed. México, Siglo XXI, 1992, p. 27. En este mismo sentido Cfr. Amadeu Recasens i Brunet. POLICIA Y CONTROL SOCIAL: Problemas de construcción y definición. Barcelona, Publicación Tesis Doctoral, 1992.

El modelo político del Estado liberal, se gesta a fines del siglo XVIII en Francia, es el producto de la Revolución Francesa de 1789, y en el siglo XIX con la Revolución Industrial en Inglaterra es cuando toma auge hacia el capitalismo.⁴⁴ La nueva forma en que se expresa la legitimación del Estado liberal es el reconocimiento de los derechos del hombre en un plano de igualdad y libertad.⁴⁵

Dentro de esta coyuntura histórica, los racionalistas se convirtieron en los constructores de la Modernidad, el racionalismo penetró en todos los ámbitos del saber a través de la instauración de una nueva concepción del hombre esencialmente libre.

Desde la perspectiva jurídico-política, la instauración del Estado moderno encuentra bases sólidas en las ideas de Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu.

El primer aporte significativo fue "*El contrato social*" de Rousseau, que proporcionó los principios básicos sobre los que se edifica la sociedad y el Estado: libertad, soberanía, democracia, legalidad y Estado de Derecho.

44 La sociedad se estructuraba prácticamente en tres grandes segmentos: la nobleza, los artesanos y/o comerciantes, y el campesinado. Dentro de esta clasificación, con el paso del tiempo se conformó una clase social emergente: la burguesía que en lo sucesivo vendría a concentrar el poder en dos direcciones importantes: económica y política. El poder económico fundamentalmente se manifiesta en la transformación de la producción artesanal de bienes por una producción de mercado en serie; aumentó la circulación de mercancías por el uso de tecnología y maquinaria que desplazó la mano de obra artesanal, lo cual trajo como consecuencia el abaratamiento del precio de los productos y aumentó la oferta. Las prácticas comerciales se tenían que desarrollar de manera libre sin intervención impositiva del Estado, que se encargaba de cobrar altos impuestos a las actividades comerciales. Esto ocasionó que la clase burguesa pugnara por un libre mercado y por la retractación del Estado frente a las prácticas comerciales de los particulares. La intervención mínima del Estado en las actividades del comercio fue el resultado del denominado liberalismo económico. Para cimentar el nuevo poder político, se comenzó a cuestionar la voluntad divina de quien emanaba el poder de gobernar y el establecimiento de las leyes, con lo cual, se da la pauta para el desarrollo del racionalismo. Esta corriente filosófica del liberalismo hizo de la razón, el motor de la transformación social y política del Estado. La razón natural humana fue concebida como un hecho concomitante al hombre que le permitía ser libre y que como tal podía construir su propio mundo. De la razón humana se hizo depender la construcción de todo lo que existe, en consecuencia, el racionalismo desplazó a todas las concepciones teológicas que se tenían con anterioridad.

45 SERRANO – PIEDECASAS, José Ramón. EMERGENCIA Y CRISIS DEL ESTADO SOCIAL. Análisis de la excepcionalidad de la ley penal y motivos de su perpetuación. Barcelona, PPU, 1988, p. 36. El Estado ejerce la función de guardián vigilante para hacer cumplir los acuerdos estipulados en el Contrato Social para garantizar el desarrollo de la competencia del mercado en un marco de igualdad y libre concurrencia.

Otro aporte significativo se encuentra en la obra de Montesquieu, en su obra, *“el espíritu de las leyes”* sobre la teoría del equilibrio de poderes que presenta en una trilogía la división del poder público como una forma de construir el gobierno en el Estado moderno,⁴⁶ con ello, se pretendía acabar con el despotismo de los gobernantes y equilibrar el poder, de manera que ninguno de estos tres poderes se volviera despótico.

Respecto de la instauración de las instituciones públicas, en el ámbito penal, se configura un nuevo procedimiento que tiende a limitar las actividades inquisitoriales en que se basaba el procedimiento medieval, se proponen una serie de órganos públicos e instituciones que le imprimen otro sentido al procedimiento penal, tendiente a incorporar garantías a los procesados, que se pueden caracterizar particularmente en los medios de defensa y probanza a favor del procesado.

Las características principales de un modelo de Estado de Derecho que, en términos generales, se construyó ante la emergencia de una ley suprema que constituyera los derechos de los gobernados y la organización de los poderes públicos; así como sus facultades. La propia Constitución, al establecer la división de poderes, también especifica el conjunto de garantías individuales que tienen los gobernados y que sirven como límites al poder público.

Con el triunfo de las revoluciones burguesas y la implantación del Estado liberal, uno de los derechos del hombre ganados al Estado, es el derecho a no ser detenido arbitrariamente y con ello, una serie de garantías que giran en torno a la detención.

Desde la instauración del Estado moderno, la esfera de libertad del individuo es infranqueable por el poder del mismo Estado: el derecho a no ser detenido, sino por autoridad judicial competente que funde y motive debidamente su determinación, salvo flagrancia.⁴⁷

46 Legislativo, ejecutivo y judicial.

47 Se trata de una garantía de seguridad jurídica establecida en el Artículo 16 de la CPEUM que será desarrollada en el capítulo 2.

La característica histórica y común del aparato policial en cualquier tiempo y lugar, coincide con la vinculación, influencia y utilización que hace el poder político del Estado sobre el aparato policial. La detención, es la forma más clara y precisa para hacer énfasis sobre el contenido ilegal o arbitrario de la actuación policial; la cual se manifiesta en dos grandes rubros, una formal y la otra, material. La primera versa sobre la creación de leyes, reglamentos o decretos. La segunda en cuanto a los operativos y estrategias informales para la solución de conflictos.

Con el Estado de Derecho, la policía adquirió una actividad más transparente y abierta con la posibilidad de ser sometida a control por parte de los ciudadanos, desde ese momento se planteó la posibilidad de crear dos tipos de policías, una ligada al poder ejecutivo y la otra al poder judicial. El aparato policial cumplió estrictamente funciones de vigilancia, sin una mayor intervención en la vida social.⁴⁸

En el Estado intervencionista, el rol del aparato policial se caracteriza por su actividad represiva contra la disidencia socioeconómica, relegando a segundo término el control de la delincuencia.⁴⁹

Con el Estado social de Derecho, se vincula la actividad policial a las labores de asistencia social de la comunidad con la finalidad de mantener la convivencia y el control al interior y asignando al ejército la labor de protección de las fronteras; es decir, la seguridad nacional; sin embargo, al desestabilizarse el orden público por las tendencias de izquierda, entra en crisis el Estado del bienestar y se le asigna al ejército, la tarea de control hacia el interior, en consecuencia se crea una doble función de control social represivo hacia la ciudadanía por el ejército y la propia policía.⁵⁰

Dentro del Estado neoliberal, el aparato policial, se caracteriza por la amplitud de facultades discrecionales en detrimento de los derechos humanos y las garantías de los ciudadanos. Se renuncia a los principios generales del derecho, herencia de la

48 GONZÁLEZ Vidaurri, Alicia; GORENK, Klaus-Dieter y SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. Op. Cit., p. 150.

49 Ídem.

50 Íbidem., pp. 150 y 151

modernidad para legitimar la intervención de un aparato policial militarizado, con la finalidad de hacer frente a las nuevas formas de criminalidad bajo la denominación de delincuencia organizada: el narcotráfico y el terrorismo.

A éste respecto, Augusto Sánchez, señala:

*"La posmodernidad político jurídica consiste, en la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales a los Estados periféricos, obligándolos a pasar de la premodernidad en la que viven, a la posmodernidad del control legal y de facto extraterritorial."*⁵¹

En este sentido, la política jurídica posmoderna, es el resultado de la necesidad de controlar los capitales de la economía informal y los delitos políticos que traspasan las fronteras del mundo global. Para lo cual, se crean medidas de excepcionalidad penal que trascienden hasta el interior de los Estados, quienes las adoptan en sus legislaciones internas y fomentan la intervención arbitraria del aparato policial en la vida social de los ciudadanos.

1.3. El control social del riesgo a partir de las políticas de seguridad.

"El Derecho penal del ciudadano mantiene la vigencia de la norma, el Derecho penal del enemigo (en sentido amplio: incluyendo el derecho de las medidas de seguridad) combate peligros"

Günther Jackobs

La seguridad no es un valor absoluto; ni el Derecho, ni nadie puede garantizar una seguridad absoluta, una ausencia total de peligro. La sociedad actual, es también, a causa de los avances logrados en los últimos años en la ciencia y en la tecnología, una sociedad que Ulrich Beck califica como una "sociedad de riesgo".

51 SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. "La política criminal transnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados", en POLÍTICA CRIMINAL. La reducción del Estado Nacional y las políticas transnacionales de seguridad. México, ENEP Acatlan, 2003, pp. 2 y 3.

En la administración y el cálculo del riesgo, al Estado, se le asigna una función de custodia sobre el sistema de producción neoliberal –libre mercado–, que le permita conservar el control, y la exigencia –en mayor o menor medida–, de utilizar una razón de Estado como expresión necesaria de su poder; así como el diseño de políticas de seguridad y soluciones jurídicas que le permitan enfrentar aquellas situaciones riesgosas para la estabilidad del sistema, calificadas como excepcionales⁵² y donde el Estado actúa de manera selectiva en el uso de la coacción física.

Las políticas de emergencia, argumentan la necesidad de dotar al Estado de mayores alcances para combatir la criminalidad no convencional –delincuencia organizada–, aplicando formas autoritarias que desvirtúan el conjunto normativo que conforma el sistema jurídico, penal, administrativo y procesal de un Estado social democrático de derecho.⁵³

En los momentos actuales, vivimos ante la inseguridad, ante la percepción del riesgo de ser víctimas de algún delito. La inseguridad es un fenómeno que la mayor parte de la población suele identificar con la falta de represión y prevención del delito, la acción policial y el aumento de criminalidad; sin embargo, las causas de inseguridad no sólo se deben al miedo al crimen, sino a causas diversas que la generan, como la falta de servicios públicos (mantenimiento, alumbrado público, conducción temeraria de vehículos, etc.).⁵⁴

Ante estas circunstancias, se requiere conocer, ¿cuáles son las políticas de seguridad, sobre los riesgos o conductas peligrosas que fomentan la sensación de inseguridad? y

52 A este respecto, es importante señalar que desde los parámetros constitucionales del orden socialmente establecido, es difícil que se puedan enfrentar este nuevo paradigma del control social del riesgo.

53 Cfr. SERRANO-Piedecabras Fernández, José Ramón. EMERGENCIA Y CRISIS DEL ESTADO SOCIAL. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación. [Pról. Ignacio Berdugo] Colecc. Sociedad y Estado (Dir. y Pres. Roberto Bergallí) Barcelona, PPU, 1988. La excepcionalidad de la norma se justifica ante las situaciones emergentes, menoscabando el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas como premisas básicas de un sistema jurídico que garantiza su aplicación.

54 RICO Salas, José María. INSEGURIDAD CIUDADANA Y POLICÍA. Madrid, Tecnos, 1988, pp. 60-63.

la forma en que el aparato policial controla a esa sociedad en peligro. Al respecto, Joan Subirats y Ricard Gomà señalan:

*"Las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades. Más allá de la lógica mercantil, entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto."*⁵⁵

En consecuencia, las políticas públicas, trasladan concepciones y referentes normativos a la esfera de decisión colectiva, en un marco de interacciones concretas entre actores políticos, donde sus estrategias y habilidades de negociación serán determinantes en los resultados de sus decisiones. Desde esta perspectiva, se construyen los procesos de formación de políticas, para la toma de decisiones sustantivas y la gestión de programas y servicios públicos.⁵⁶

Sin embargo, la construcción de políticas públicas, está acompañada de una radicalización en el sistema productivo, que a su vez, produce una radicalización del sistema político-jurídico penal, por medio de una represión abierta, agresiva y cínica, que convierte en "derecho del dominante", aquello que la modernidad consideró "violación de garantías individuales".⁵⁷

La construcción de una política de seguridad pública desde la perspectiva "preventiva", no es suficiente para identificar y describir en los ordenamientos jurídicos, los brotes o ejemplos evidentes de la aplicación del "*Derecho penal del enemigo*", se requiere precisar, si existe compatibilidad con el marco constitucional de un Estado de Derecho y con los pactos internacionales sobre derechos humanos reconocidos y acogidos en

55 SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard. "Las políticas públicas", en POLÍTICA Y GOBIERNO EN ESPAÑA. Collec. Ciencias Políticas, N.º 2. [Eds. Manuel Alcántara y Antonia Martínez] Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 405.

56 Ídem.

57 SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. "La política transnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados", en POLÍTICA CRIMINAL. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad. México, UNAM, 2003, p. 1 – 3. La posmodernidad político-jurídica consiste en la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales, a los Estados periféricos, obligándolos a pararse de la premodernidad en que viven, a la posmodernidad del control legal y de facto extraterritorial.

nuestro ordenamiento jurídico mexicano; es decir, que esa política de seguridad sea compatible con un sistema garantista.

A éste respecto, no se soslaya el efecto que la política criminal transnacional representa para la imposición de reglas de control social internacional que obliga a los Estados, a adoptar medidas jurídicas contra cualquier tipo de delincuencia organizada, a partir de la cual, se derivan nuevos principios del derecho penal:⁵⁸ la incriminación sólo por sospecha y la discrecionalidad de la policía —entre otros—.

Además de implicarse en la política de seguridad pública de nuestro país, penetran hasta el ámbito administrativo para contener el riesgo social a través de las llamadas "*funciones de policía*", bajo formas de sanción que van más allá del pago de multa por infracciones o faltas administrativas que, en caso de insolvencia económica o reincidencia, se priva de la libertad a los ciudadanos, con un arresto hasta por 36 horas, en el que se cuestiona "*La legitimidad de un tal sistema sancionatorio más opresivo que el penal, por no estar sometido a los límites de las garantías sustanciales y procesales ... como un ataque a las bases mismas del Estado de Derecho ...*"⁵⁹

En el sistema administrativo sancionador, "*el derecho penal del enemigo*"⁶⁰ se vislumbra, a partir de la aplicación de políticas públicas dirigidas a sectores

58 SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. "La política transnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados" ... Op. Cit., pp. 1-11. A este respecto, el autor hace referencia a la delincuencia organizada, como el terrorismo y el narcotráfico que al interior de nuestro país se retoman como problemas que afectan la seguridad nacional del nuevo orden económico internacional con la finalidad de controlar los grandes flujos financieros de la economía internacional y con base en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, considera, se invierte la racionalidad jurídica de la modernidad (territorialidad de la ley penal y los principios generales de derecho), creando nuevos principios: Incriminación penal sólo por sospecha, utilización de la analogía en materia penal, discrecionalidad de las autoridades, no utilización de beneficios penitenciarios, ni prescripción de la acción penal ni de la pena, negación del concepto teórico del delito político, carga de la prueba para el acusado, competencia jurídico-penal transnacional, extradición universal, eficacia extraterritorial de sentencias extranjeras, traslado internacional de testigos, apropiación de los decomisos en función de su territorialidad, negación del carácter fiscal de un delito y la utilización de agentes infiltrados.

59 ZUÑIGA Rodríguez, Laura. POLÍTICA CRIMINAL, Op. Cit., p. 241.

60 MUÑOZ Conde, Francisco. EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO. Serie: Conferencias Magistrales, N.º 6. México, INACIPE, 2003. En esta obra, el autor critica la teoría de Günther Jakobs sobre el "Derecho penal del enemigo", argumentando que el Estado de Derecho, no admite la distinción entre ciudadanos y "enemigos", como sujetos con distintos niveles de respeto y protección jurídicas. Los derechos y garantías fundamentales propias del Estado de Derecho, sobre todo los de carácter penal

económicamente vulnerables de la sociedad. A principios de los 90s, en la ciudad de Nueva York, inicia una campaña de "ley y orden" auspiciada por el alcalde de esa ciudad, Rudolph Giuliani, sobre el endurecimiento de la actuación policial contra los grupos más marginados de la sociedad (drogadictos, pequeños delincuentes, prostitutas, emigrantes ilegales, etc.), a los que califica directamente como "basura" y los culpa del aumento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana. En términos coloquiales: "*Barrer las calles de basura*", implica una determinada política de seguridad ciudadana, que sintetiza toda la filosofía en "zero tolerance" bajo la teoría de las "ventanas rotas" (broken windows).⁶¹

Para esta política de seguridad ciudadana, el problema de la delincuencia tiene que ser atacado en su origen, (la marginación social y la pequeña delincuencia), porque no es suficientemente castigada y tiene altos niveles de tolerancia en la sociedad. De esta manera, se supone que atacando de raíz este origen con fuertes medidas represivas, policiales, penales; calificando como conductas delictivas simples comportamientos marginales (prostitución, vagabundaje o mendicidad), castigándolas junto a algunos delitos de escasa gravedad (pintas en edificios y transportes públicos, pequeños hurtos, consumo y venta de drogas en pequeña escala, etcétera), con severas penas de prisión, se reducen sensiblemente los índices de criminalidad e inseguridad ciudadana.

Esta política de seguridad ciudadana fue acogida en nuestro país, al ser requerida la asesoría del ex alcalde de Nueva York, para proponer una política de seguridad ciudadana en el Distrito Federal.⁶²

materal (principios de legalidad, intervención mínima y culpabilidad) y procesal penal (derecho a la presunción de inocencia, a la tutela judicial, a no declarar contra sí mismo, etcétera), son presupuestos irrenunciables de la propia esencia del Estado de Derecho y que deben ampliarse a otras ramas de los ordenamientos jurídicos como el derecho administrativo sancionador.

61 KELLING, George. "Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities. New York, Touchstone simon and Schuter, 1997. La imagen gráfica que se emplea para ejemplificar esta teoría es la de las "ventanas rotas" (broken windows): si en una casa hay una ventana rota que da al exterior, ello induce más a entrar a los ladrones que una casa bien pintada, que da imagen de solidez y no tiene desperfectos aparentes.

62 MARTÍNEZ Martínez, Yolanda. "Giulliani: una propuesta de detención arbitraria", en POLÍTICA CRIMINAL. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad. México, UNAM, 2003, pp. 287 –297. En oposición a esta política de seguridad ciudadana, se encuentra la propuesta de un grupo de asesores mexicanos que elaboraron el programa de "Ciudades Seguras" que será desarrollado en el capítulo 5.

Más allá de las implicaciones de este tipo de políticas de seguridad, el problema que se plantea es la ausencia de legitimidad que imposibilita la validez de los actos de autoridad de quienes dictan, expresan y aplican el Derecho; además, porque tradicionalmente se ha recurrido a procedimientos autoritarios para resolver esa ausencia de legitimidad, excluyendo la posibilidad de generar y promover respuestas estructuradas racionalmente en términos de control democrático de los actos públicos en el seno de la misma sociedad. La ausencia de legitimidad de los actos públicos que realiza el aparato policial, hace de los ciudadanos, rehenes del autoritarismo, y por lo tanto, víctimas potenciales del abuso de poder, cuando se construye una política de seguridad, caracterizada por el recurso legal -e ilegal- de prácticas ilegítimas, sustentado en una falsa disyuntiva que plantea la supremacía de la seguridad pública por encima de las garantías individuales y los derechos humanos.

1.4. Los mass media ante la inseguridad ciudadana

"estos escenarios cibernéticos de la violencia son los que más han estimulado el miedo difuso, el terreno sobre el que se han edificado las nuevas estrategias de control social duro"

Francesc Barata⁶³

La relación de los seres humanos con la realidad, es una relación subjetiva, interpretativa y valorativa, y no objetiva. Es por esta razón que la finalidad del estudio deja de ser un "conocimiento objetivo de la realidad" para centrarse en los modos de estar interpretándola; no obstante, *"...se construye una realidad a la cual se le da el carácter de verdad y no es necesario que coincida con la realidad-verdad de los poderes... lo importante es que no difiera en lo esencial y no vulnere los intereses de éstos..."*⁶⁴

63 BARATA, Francesc. "Las nuevas fábricas del miedo, los mass media y la inseguridad ciudadana", en LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. Colecc. ONATI PROCEEDINGS, N°. 18. [Editor I. Muñagorri Laguía] España, OÑATI - I.I.S.L., 1995, p. 83.

64 GONZÁLEZ Vidaurri, Alicia; GORENK, Klaus-Dieter y SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. CONTROL SOCIAL EN MÉXICO ... Op. Cit., p. 158.

Cuando en los mass media manipulan los enunciados de inseguridad ciudadana, se crea el temor y despierta fibras sensibles de la ciudadanía, porque les hace creer, la necesidad de aceptar mayores y mejores sistemas de represión contra determinados sujetos a los que señalan como "peligrosos"; con ello, distrae la atención y fomenta la ignorancia sobre la violencia institucionalizada; es decir, sobre la arbitrariedad de los operadores policiales en la contención de riesgos sociales.

La percepción del público frente a los delitos, refleja las inclinaciones de la cantidad de noticias sobre delitos, más que los de las estadísticas reales de delitos. Esto se manifiesta cuando algunos delitos constituyen un bajo porcentaje de los delitos registrados, sin embargo, son responsables de todos los relatos de delitos en los diferentes medios de información (noticiarios, periódicos, revistas, etc.). A través de esta perspectiva, se considera la existencia de una relación entre la forma en que los periódicos cubren la información de los delitos y la percepción que el público tiene de éstos. Las evidencias de la influencia de los medios sobre la percepción del público de la inseguridad ciudadana se amplía si pasamos al campo de la televisión.⁶⁵

Estas fuentes de información se han convertido en uno de los grandes medios de construcción de situaciones de miedo e inseguridad que nos lleva a establecer un estrecho paralelismo entre el surgimiento de la seguridad ciudadana y la implantación de la cultura de los mass media, porque el discurso social que legitima las estrategias de control, se han convertido en un discurso mediático.⁶⁶

Es inquietante constatar que estamos asistiendo a una nueva representación del ritual del delito que con tanta agudeza interpretó Michael Foucault en "Vigilar y Castigar". En esta ocasión, el escenario punitivo no es el castigo ejemplar que se desarrolla en las plazas públicas, sino el relato que aparece en las primeras páginas de los diarios y en

65 Cfr. Oriol Costa Badia, Pere, et al, DEL ORDEN PÚBLICO A LA SEGURIDAD CIUDADANA, Informe del Grupo de Trabajo sobre Prensa y Medios de Comunicación, Ayuntamiento de Barcelona, Comisión Técnica de Seguridad Urbana, España, 1989, pp.15-16.

66 BARATA, Francesc. "Las nuevas fábricas del miedo, los mass media y la inseguridad ciudadana" en LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. Colecc. ONATI PROCEEDINGS, Nº. 18. p. 83 – 84.

la pantalla del televisor. Los mass media condenan la violencia, pero a la vez hay una parte de ella por la que muestran una cierta fascinación y debilidad,⁶⁷ en algunos casos, se fomenta la apología de los delitos.

Por su parte, la seguridad ciudadana, de acuerdo al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000 es *"un derecho colectivo y debe verse como factor para lograr el bienestar de la ciudadanía, hay que partir de una concepción más amplia de la seguridad pública, que la considere como producto de mejores condiciones de vida para la población"*.

Según el artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, "La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

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

Si se contextualiza a la "inseguridad ciudadana" en el universo semántico utilizado en los medios de comunicación, se capta su valor ideológico. Cualquier informativo está compenetrado con la muerte y las diferentes manifestaciones de violencia, éstas aparecen en la información internacional, en la nacional y en general en las más diversas secciones. En consecuencia, el sentimiento de inseguridad ante el mundo puede producirse tanto por el temor a una guerra nuclear como a un accidente automovilístico, y es muy probable que ese miedo difuso que, como se constata en los últimos estudios sociológicos, hace mella en muchos sectores de la población.⁶⁸

67 Cfr. Barata Villar, Francesc, EL DRAMA DEL DELITO EN LOS MASS MEDIA, en DELITO Y SOCIEDAD, Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, junio 1996, pp. 64-65

68 ORIOL Costa Badia, Pere, et al, DEL ORDEN PÚBLICO A LA SEGURIDAD CIUDADANA, Informe del Grupo de Trabajo sobre Prensa y Medios de Comunicación. Barcelona, Comisión Técnica de Seguridad Urbana, España, 1989, p. 20

Las palabras "inseguridad ciudadana" efectúan tajantemente una selección en todas estas inseguridades y destaca fundamentalmente, el miedo al delito,⁶⁹ aún cuando no sea la única causa, porque puede desarrollarse por diversas situaciones relacionadas con la falta de servicios públicos adecuados, en determinada zona o lugar.⁷⁰

El concepto de amplificación en espiral de Stanley Cohen puede aplicarse con provecho al análisis de la irrupción en los medios al tema de la inseguridad. En un momento dado, sin estudios *ad hoc* resulta difícil localizar la fórmula "inseguridad ciudadana" porque se hace de uso corriente en los medios. Funciona como una etiqueta adjudicable a un sentimiento que -tal y como es usado el concepto- se relaciona, en primer lugar con los delitos, pero también con algún tipo de accidentes o catástrofes.⁷¹

No es la supuesta criminalidad la causa de lo que se entiende por inseguridad, sino que en todo caso, el riesgo real de sufrir un daño causado por otro se debe a múltiples factores, entre los que se encuentra el nivel de vida de la población, sus rasgos culturales propios, sus redes de ayuda y asistencia mutua, sus formas de organización social, las condiciones de indefensión de los sujetos más vulnerables, la eficacia de los sistemas de prevención del delito y, sobre todo, el grado de honestidad o corrupción de las autoridades. Por lo cual, es factible que al aumentar la comisión de actos delictivos aumente la inseguridad de los ciudadanos, la disminución de los índices de criminalidad no puede ser necesariamente condición suficiente para reducir la inseguridad.⁷²

Para saber cómo influye en la población el tema de la "inseguridad ciudadana", sería necesario analizar su efecto funcional –es decir, alerta a la sociedad ante los peligros al mismo tiempo que instruye su conciencia ciudadana–, o por el contrario es disfuncional

69 ORIOL Costa Badia, Pere, et.al. *Ibidem*, pp. 20-21

70 Cfr. RICO, José María. LA INSEGURIDAD CIUDADANA... Op. Cit.

71 ORIOL Costa Badia, Pere, et.al. *Ibidem*, p. 20

72 ROMERO V., Bernardo, LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN LOS REGIMENES DE EXCEPCIÓN: EL CASO DE LA POLÍTICA DE TOLERANCIA CERO, en Revista EL COTIDIANO, No. 90, julio-agosto, 1998, México, Universidad Autónoma Metropolitana. p. 17. Para éste autor, "las estrategias para aumentar la seguridad ciudadana no pueden ceñirse al llamado 'combate a la delincuencia'. Si no se elevan los niveles de vida de la población y se mejoran la cultura de prevención y la participación ciudadana, todas las medidas serán rotundos fracasos".

–es decir, crea miedo, frustración y/o agresividad–. Sobre todo, porque los mass media tienden a insistir sobre los tipos de delitos más llamativos –los que llevan implícitas las diferentes modalidades de violencia–, aun cuando éstos sean los menos frecuentes.⁷³

Como apunta Héctor Borrat, *"El periódico jerarquiza en los máximos rangos de su temario los conflictos violentos: la violencia parece asegurar al hecho noticiable un alto nivel de importancia política y de interés periodístico"*.⁷⁴

Por el contrario, en sociedades donde se está al margen de la influencia de los mass media; por ejemplo, en las comunidades rurales, el mensaje de inseguridad resulta idóneo para transmitirse por medio del rumor,⁷⁵ y entre las principales razones, se encuentran:

1. Posee la capacidad de justificarse a sí mismo. O sea, puede entrar fácilmente en cualquier conversación. Reúne a la vez, los siguientes elementos:
 - a) Sirve para advertir de un peligro -puede prevenir ante circunstancias parecidas.
 - b) Despierta lazos de solidaridad como consecuencia de la alarma
 - c) Tiene visos de novedad
 - d) Trata temas antropológicamente importantes, tales como la vida y la muerte, etc.

2. Es aplicable a cualquier persona: así como hay acontecimientos que requieren protagonistas especiales -los políticos, los culturales, los económicos-, el mensaje de inseguridad admite a cualquier protagonista sin distinguir ni clase, ni estatus, ni

73 ORIOL Costa Badia, Pere, et al, Op. Cit., p. 23

74 BORRAT, Héctor. EL PERIÓDICO, ACTOR POLÍTICO. Barcelona, Gustavo Gili, 1989. Cfr. BARATA, Francesc. "Las nuevas fábricas del miedo, los mass media y la inseguridad ciudadana" en LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. Colecc. ONATI PROCEEDINGS, Nº. 18, p. 86.

75 ORIOL Costa Badia, Pere, et.al. Op. Cit., p. 23 – 24.

edad. Naturalmente esto otorga al mensaje de inseguridad una adaptabilidad máxima; es capaz de potenciar la identificación de cualquier tipo de persona.

3. Se acomoda fácilmente a los estereotipos circulantes en la sociedad, y es un relato de malos y buenos. Esto le hace enormemente accesible al público en general y muy gratificante como historia.
4. Es fácilmente resumible.

Por todo ello el rumor de "inseguridad" tiene asegurada su eficacia en la comunicación cara a cara. De aquí que sea factible la amplificación de los hechos rumoreados y que, sobre todo sea difícil de ocultar o silenciar algún acontecimiento que tenga que ver con dicha inseguridad.

Los estereotipos que crean los medios sobre el hecho delictivo nos remite a la identificación de un culpable, el antisocial, el chivo expiatorio, porque el discurso de los mass media incide en la estigmatización como pauta para realizar detenciones ilegales y la única solución propuesta es la intervención de los aparatos del Estado donde se simplifica el conflicto y el discurso del orden se manifiesta claramente a través del control del delito, acentuando *"el rol de la policía, la justicia criminal, el derecho penal y las cárceles"*.⁷⁶

Los medios de comunicación no asumen el desorden, sino que *"lo convierten en objeto tolerable y consumible"*.⁷⁷ Los mass media asumen el desorden para reafirmar el orden social. En definitiva, Los mensajes mediáticos tienden a ser reorganizadores del consenso social.

76 LEA, J.; MATTHEWS, R. y YOUNG, J. (1993:28) Op Cit. por BARATA, Francesc. "Las nuevas fábricas del miedo, los mass media y la inseguridad ciudadana" en LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. Colecc. ONATI PROCEEDINGS, Nº. 18. España, O.I.I.S.L., 1995. p. 91.

77 BARATA, Francesc. 1995. *ibidem.*, p. 91.

1.5. La actuación policial y las estrategias de control en la seguridad pública

En el presente capítulo, se ha mencionado la función que el derecho desempeña en la forma en que interviene el aparato policial para controlar el riesgo social, así como la relevancia de los medios de información en la construcción del discurso de las políticas de seguridad; ahora se especificará la manera en que el derecho es instrumentado para canalizar esas estrategias políticas de seguridad pública y adentrarse en la discrecionalidad de los operadores policiales que polariza a la sociedad en buenos y malos, en delincuentes y víctimas.

1.5.1. El Derecho como instrumento para dirigir las políticas de seguridad

La sensación de riesgo facilita la intervención del Estado en el control de ese ámbito social (crisis económica y política), aún a costa de limitar gravemente la libertad y seguridad jurídica.⁷⁸

Por ello, no sólo se cuestiona la constitucionalidad en la intervención policial, sino la ofensiva que aplica el Estado a través del Derecho tendente a restaurar la eficacia represiva, lo que nos lleva a reflexionar sobre el modelo de control social que subyace a la estructura del Derecho y las garantías jurídicas diseñadas para la detención policial.

Desde la ideología liberal, *"se creía posible conciliar libertad y seguridad"*,⁷⁹ de esta manera, el Derecho se encargaría de proteger el contenido mínimo de los fundamentos del orden social natural para mantenerlo coactivamente. Es así como surge un "sistema de control social, basado en criterios de racionalidad formal y seguridad jurídica,"⁸⁰ sustentado en la tipificación de conductas antisociales, para proteger los principios de legalidad y seguridad jurídica; formal, para proteger el principio de igualdad; y

78 CALVO García, Manuel. "Políticas de Seguridad y transformaciones del derecho", en LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. Colecc. ONATI PROCEEDINGS, Nº. 18. España, O.I.I.S.L., 1995. p. 95.

79 CALVO García, Manuel. *ibidem.*, p. 97. Para este autor, el Estado era concebido como el mero guardián del orden público e interventor en la organización de la vida social para garantizar las leyes de la naturaleza.

80 CALVO García, Manuel. *ibidem.*, p. 98. El autor señala que se trata de un modelo coherente con la atribución del Estado de funciones meramente negativas, de mero arbitrio del juego social.

rigurosamente garantista, para proteger los valores de libertad individual y seguridad jurídica, esencialmente bajo el principio de presunción de inocencia.

No obstante, las transformaciones del Estado y la evolución del Derecho han recorrido sendas distintas. La intervención del Estado se realiza con el fin de regular y controlar de forma espontánea la vida social por medio de la gestión de políticas orientadas a corregir y compensar los desequilibrios generados por el desarrollo de un sistema capitalista, y controlar las situaciones más alarmantes de riesgo social; como por ejemplo, la marginación, ya que en la mayoría de los casos se liga este tipo de intervención con una ideología asistencial.

Para Manuel Calvo García, *“algunas políticas liberales actuales muestran cómo pueden restringirse los derechos distributivos al mismo tiempo que se incrementa la intervención del estado en la vida social”*.⁸¹

Las nuevas sendas del Derecho, están relacionadas con la utilización del sistema jurídico para intervenir en los sistemas sociales, corregir los desequilibrios existentes y hacer frente a los riesgos sociales.

El Estado por medio de las normas jurídicas, fija las líneas de intervención política con fines de integración social y promueve los valores e intereses que deben orientar las relaciones sociales.

La utilización del Derecho como mecanismo de control e integración está directamente relacionada con la evolución internacional de políticas estatales de seguridad porque no sólo se dirige al mantenimiento del orden social, sino impone el crecimiento progresivo del entramado represor del Estado, con el fin de desarrollar funciones de vigilancia y control social.

81 CALVO García, Manuel. *Ibidem*. pp. 98 – 99.

La eficacia de este modelo descansa en la intervención de la policía administrativa a la que se le demanda una mayor operatividad policial en las estrategias preventivas del delito, lo cual, se traduce en la desjudicialización de las actuaciones policiales de control social, aunque ello atente contra las libertades y la seguridad jurídica individual. El recorte de libertades infiere en la falta de seguridad, sin embargo, permite con mayor facilidad la eficacia de la acción policial, pero pone a todos los ciudadanos bajo sospecha e incrementa la discrecionalidad policial.

Lo paradójico de estas políticas públicas se despliegan en nombre de una Constitución democrática y "garantista". El riesgo social conlleva un nuevo Derecho de "excepcionalidad penal"⁸² en el que "prevalece la razón de Estado sobre las razones Jurídicas",⁸³ de tal manera que se da prioridad a criterios pragmáticos de los fines sobre el respeto de los medios y su función garantista.

La ampliación excepcional de los márgenes de actuación policial en el control de la delincuencia organizada como el terrorismo y el narcotráfico responde a los mismos objetivos y condiciones

El fundamento de la legitimidad se sustenta en el "consenso" configurado por el sistema de "partidos políticos" y los "medios de comunicación" de masas que desplazan la legalidad como fundamento de la legitimidad del Estado de Derecho.⁸⁴

1.5.2. La selectividad policial

Desde el sistema jurídico se desarrolla lo que se denomina "*la universal inclusión-exclusión...al afirmar que el derecho penal no es un sistema de control de la desviación, sino una estructura selectiva dentro de la cual se hace posible la desviación*".⁸⁵

82 Cfr. SERRANO Piedecabras – Fernández, José Ramón. EMERGENCIA Y CRISIS DEL ESTADO SOCIAL. Análisis de la excepcionalidad de la ley penal y motivos de su perpetuación. Barcelona, PPU, 1988.

83 Cfr. BERGALLI, Roberto. RAZONES JURIDICAS O RAZON DE ESTADO.

84 SERRANO Piedecabras – Fernández, José Ramón. LA EXCEPCIONALIDAD DE LA LEY PENAL... Op Cit., p. 36

El primer contacto del delincuente o del infractor, es con la policía, es el primer peldaño del ritual al que someten a los transgresores de la ley. Por ello, se ha mencionado que la dificultad o problema que genera la discrecionalidad de los elementos policiales desemboca en la detención ilegal policial. Esta primera etapa de contacto con el sistema de justicia penal lleva implícita la violencia que ejerce el Estado por un lado a los operadores policiales y por el otro a los ciudadanos.

La policía tiene la difícil tarea de mantener el orden, la paz y la seguridad, funciones genéricas y difusas que pueden llevar implícitas miles de interpretaciones a las que debe ajustarse el elemento policial para actuar o no, y en caso de extralimitarse en su actividad, es sujeto de responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria.

Por ello, se hace gran énfasis en la necesidad de dotar a los elementos policiales de mayor profesionalidad porque la mayoría de las veces actúan más por sentido común que apoyándose en herramientas técnicas para tomar cualquier decisión.

Cuando se afirma que el Derecho es una estructura selectiva dentro de la cual se hace posible la desviación, se debe a que las estrategias de inclusión-exclusión, son universales, consecuentemente no existen alternativas de solución a los conflictos que se generan en la sociedad, y se recurre al uso de la violencia; es decir, al uso de la detención como principal expresión de la autoridad a través de la coacción física de las personas que cometen delitos o faltas administrativas y de aquellas a las que se consideran sospechosas en la causación de un riesgo o la representación de un peligro para la sociedad.

85 GONZÁLEZ Vidaurri, Alicia; GORENK, Klaus-Dieter y SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. CONTROL SOCIAL EN MÉXICO, D. F. ...Op. Cit., p. 30. A este respecto, los autores coinciden con Raffaele de Giorgi, "Teoría del Derecho y sistemas sociales", conferencia en la ENEP-Acatlán, UNAM, junio de 1996; en cuanto a que el lenguaje de la teoría de los sistemas sociales de la sociedad contemporánea, actúan ciegamente sin referente en la realidad exterior porque se refieren a sí mismos; es decir que no ven más allá de su sistema, porque no existe otra realidad, sólo las reglas que ellos han creado.

Capítulo 2. La actuación policial en delitos y faltas administrativas

"La detención es, formalmente, más acorde con el dictado constitucional, pero es igualmente discrecional y, por tanto, no excepcional"
Luigi Ferrajoli.⁸⁶

En la actualidad, existe un amplio consenso en cuanto a que hay dos valores que están íntimamente relacionados entre sí: la democracia y el respeto a los derechos fundamentales. Difícilmente podrán prevalecer por separado.⁸⁷ Se hace énfasis en lo que se conoce como la legitimidad de origen de la autoridad, pero no se percibe el mismo interés en cuanto a la legitimidad en el ejercicio mismo de la autoridad.

La falta de legitimidad en el ejercicio de la autoridad se manifiesta en una ausencia de respeto a los derechos fundamentales y, entre estos, a la libertad personal. La detención arbitraria, la violación al respeto de la libertad personal, es una de las violaciones más frecuentes a los derechos humanos y es también una de las violaciones más graves. Organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señalan al respecto:

*" ... A menos que los ciudadanos estén garantizados en el ejercicio de este derecho, el derecho a la libertad personal, todos los demás derechos quedan en "entredicho". Mientras exista la posibilidad de la detención arbitraria, las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que debe depender para dirigir su propia conducta."*⁸⁸

⁸⁶ FERRAJOLI, Luigi. DERECHO Y RAZON. Teoría del garantismo penal. 2ª. ed. Madrid, Trotta, 1997. p. 791.

⁸⁷ Este es un riesgo que se enfrenta en México, la participación de la sociedad empieza a dar frutos en cuanto al proceso político, en el que innegablemente se registra un avance; puede decirse que falta mucho por hacer; sin embargo, se encuentra en vías de desarrollo el proceso democrático.

⁸⁸ Informe sobre Derechos Humanos en México, 1998.

La detención sin normas preexistentes que la justifiquen y la falta de sometimiento del detenido ante un juez, y de su libertad inmediata en caso de inculpabilidad, son hechos que se realizan con frecuencia. La importancia de este problema se ha percibido con gran claridad por lo menos desde la Ilustración.

Montesquieu se refería a la correlación entre la libertad personal y la inocencia de las personas, en los siguientes términos: *"cuando la inocencia de los ciudadanos no está asegurada tampoco lo está su libertad"*.⁸⁹

Hoy se puede afirmar lo mismo en un doble aspecto: no sólo cuando la inocencia de los ciudadanos *iso ipso* no está garantizada porque no está protegida su libertad, sino cuando la libertad de los ciudadanos no está garantizada, y por lo tanto, no está protegida su inocencia.

Esto es así porque la detención ilegal, la pérdida ilegítima de la libertad contradice abiertamente las reglas de un debido proceso. ¿Cómo va a iniciar un juicio adecuadamente si el primer paso, si el primer embate de la acusación fue una detención fuera de la ley? ¿Cómo, si a partir de ella se retiene al acusado en el recinto del acusador para investigarlo, y así obtener pruebas en su contra?

2.1. Consideraciones Previas

La primera aproximación al tema de estudio se dirige al acto de detener, como *"la conducta que se realiza para privar el derecho de la libertad, ya sea personal o ambulatoria para alejarse del lugar donde no desee permanecer"*.⁹⁰

⁸⁹ Montesquieu. EL ESPÍRITU DE LAS LEYES. México, FCE, 1975. Pág. 30.

⁹⁰ HOYOS Sancho, Monserrat. LA DETENCIÓN POR DELITO. Pamplona, Aranzadi, 1998. p.20. Para esta autora, no basta para afirmar la existencia de una situación de privación de libertad ambulatoria que un sujeto se encuentre privado de su derechos a fijar libremente su posición en el espacio físico; ya sea porque se le prohíba acceder o permanecer en un determinado edificio por razones de seguridad, o se le cite para que comparezca ante el Juez como testigo; o que se limite su libertad de circulación o de residencia. Tampoco es relevante el medio a través del cual se haya alcanzado tal situación fáctica porque lo decisivo es la obtención del resultado, la privación de la libertad. Tanto cuando se procede al encierro del individuo, como cuando se sitúa a la persona en un lugar no abierto, mueble o inmueble, o en los casos en que simplemente es aprehendido y no puede alejarse incluso del lugar abierto.

Se requiere de una exposición sucinta sobre algunos planteamientos de la dogmática constitucional moderna que permita interpretar correctamente el artículo 21 CPEUM y extraer algunas conclusiones que serán premisas básicas en posteriores argumentaciones.

Se hará especial énfasis en los límites de la actuación policial en el ámbito de este derecho a la libertad personal, ya que esa voluntad es decisiva para la concreción de los supuestos y condiciones en que se puede proceder para la detención de una persona.

Se parte de la teoría de la doble faz o el doble carácter de los derechos fundamentales,⁹¹ por una parte manifiestan una vertiente individual, y por la otra, un objetivo institucional; los primeros garantizan a los titulares del derecho público subjetivo a no ser detenidos, salvo causa debidamente fundada y motivada; y los segundos pertenecen al ámbito jurídico; es decir, a los valores objetivos supremos de todo el ordenamiento que regula las formas de limitar la libertad personal. Por lo tanto, los derechos fundamentales son a la vez derechos subjetivos y principios, instituciones o valores objetivos.

También se considera el garantismo penal de Ferrajoli⁹² en el que se considera al Derecho como un sistema de garantías,⁹³ que se sustenta en los derechos fundamentales tutelados como universales.

El tratadista, parte de la *triple crisis del Derecho y crisis de la razón jurídica que enfrenta el modelo garantista*. En primer lugar, la *crisis de legalidad* se expresa a través de la ausencia o ineficacia de los controles del Estado que conlleva a la ilegalidad del poder y

91 La doctrina del "Doppelcharakter der Grundrechte", tiene su origen en Alemania, principalmente en las Obras de Hesse y Haberle. Es una de las principales aportaciones de la dogmática constitucional.

92 FERRAJOLI, Luigi. DERECHOS Y GARANTÍAS. La ley del más débil. [Prol. Perfecto Andrés Ibáñez] Madrid, Trotta, 1999. Para este autor, el fundamento del modelo garantista, se caracteriza por un cambio estructural de doble vertiente, en el derecho y la democracia, que se deriva de la inserción en ambos de una nueva dimensión sustancial.

93 FERRAJOLI. *Ibidem*. pp. 15 – 20.

deriva en una forma de crisis constitucional por el abuso de poder; en segundo lugar, a la *crisis del Estado social* por la inadecuación estructural de las formas de Estado de Derecho al Welfare State, que se manifiesta por la inflación legislativa bajo el signo de leyes de excepción o de emergencia que deteriora la certeza en su aplicación e ineficaz en la tutela de los derechos fundamentales (terreno fértil para la corrupción y el arbitrio); en tercer lugar, se sustenta en la *crisis del Estado Nacional* por el cambio de la soberanía, que por un lado altera la fuente u origen del sistema, y por la otra, debilita el constitucionalismo por el proceso de integración global.

Esta triple crisis corre el riesgo de traducirse en una crisis de la democracia por la crisis del principio de legalidad donde la sujeción de los poderes públicos a la ley se sustentan en la soberanía popular que se resuelve en la reproducción de formas neoabsolutistas del poder público, carentes de límites, de controles, y gobernadas por intereses fuertes y ocultos dentro de los ordenamientos jurídicos.

Las cuatro tesis en las que se sustenta Ferrajoli, son las siguientes:

1. *La radical diferencia de estructura entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales, concernientes los unos a enteras clases de sujetos y los otros a cada uno de sus titulares con exclusión de todos los demás.*
2. *Los derechos fundamentales al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica "dimensión substancial" de la democracia, previa a la dimensión política o "formal" de ésta, fundada en cambio sobre los poderes de la mayoría.*
3. *La actual naturaleza supranacional de gran parte de los derechos fundamentales.*
4. *Las relaciones entre los derechos y las garantías.*⁹⁴

94 FERRAJOLI. *Ibidem*. pp. 42 – 45. 1. El autor, parte de cuatro aportaciones en las que se sostiene dichas tesis. 1. El capítulo II del Segundo Tratado sobre el Gobierno de John Lock de 1960. 2. Karl Friedrich von Gerber en una monografía sobre Derechos Públicos en 1852. 3. Thomas Marshall en su clásico ensayo de 1950 *Citizenship and Social Class*. 4. Hans Kelsen, que configura al derecho subjetivo como "un mero reflejo de una obligación jurídica".

Por lo cual, considera que:

“Son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos⁹⁵ que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar,..”⁹⁶

2.2. Modalidades funcionales de seguridad en la restricción de la libertad desde la perspectiva del sujeto que tiene la potestad de decidir la detención

La clasificación que se presenta, parte de las autoridades habilitadas legalmente para restringir la libertad de los ciudadanos a través de la detención por delitos y faltas administrativas, así como la praxis policial (operativa).⁹⁷

2.2.1. Supuestos de detención de carácter penal

- a. Cuando el delincuente es sorprendido *in fraganti*.
- b. Cuando el delincuente es perseguido y detenido inmediatamente después de haber cometido el delito.
- c. Cuando no hayan transcurrido más de 72 horas después de haberse cometido el delito y exista parte acusadora.
- d. Cuando el delincuente es sorprendido con objetos o huellas que revelan que acaba de cometer el delito, dentro de las 72 horas siguientes.
- e. Detención por causa urgente.
- f. Arraigo.
- g. Arresto hasta por 36 horas.

⁹⁵ *Ibidem*. p.37. Entiende por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica positiva como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

⁹⁶ *Ídem*. p.37. Esta propuesta de definición, el autor la considera teórica, puramente formal o estructural porque aun cuando están positivizados y sancionados por leyes en las actuales democracias, prescinden de la circunstancia de hecho de que tales derechos se encuentren formulados en leyes fundamentales, e incluso del hecho de que aparezcan enunciados en normas de derecho positivo.

⁹⁷ Cfr. ZÚÑIGA Rodríguez, Laura. LIBERTAD PERSONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA... Op. cit. pp. 17 y 18. La autora desglosa una clasificación de las diferentes formas de restricción de la libertad a partir de la praxis peruana y que se contemplan en el Derecho Comparado a partir de la formulación que realiza HERRERO, Herrero, César. LA LIBERTAD AMBULATORIA Y LA LEGALIDAD DE SU PRIVACIÓN. Madrid, 1994. p. 18.

- h. Aprehensión por considerar a una persona como probable responsable de un delito.
- i. Comparecencia para asistir a una audiencia de carácter judicial.
- j. Presentación para asistir ante la autoridad competente con auxilio de la fuerza pública.
- k. Reaprehensión en caso de evasión del detenido, procesado o sentenciado del lugar donde se le ha asignado permanecer.

2.2.2. Supuestos de detención de carácter administrativo

- b. Detenciones por alteraciones del orden público (peligrosos, alcohólicos, drogadictos, etc.)
- c. Detenciones llevadas a cabo en virtud faltas administrativas (tirar basura, orinar en vía pública, etc.)

2.2.3. Supuestos de detención funcional – operativa

- a. Paradas de vehículos por la policía de tráfico para llevar a cabo pruebas de alcoholímetro o de consumo de cualquier tipo de drogas.
- b. Retención de las personas en la vía pública, para los efectos de su identificación y/o revisión de documentos del vehículo como medida preventiva para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.
- c. Retención de las personas en vía pública, a los efectos de comprobar su vinculación a la comisión de un delito desconocido (registros, cacheos, etc.)

Quienes tienen potestad para decidir la procedencia de una restricción a la libertad personal o una detención.

1. El Juez en los supuestos: 2.2.1. f (arraigo), g (arresto), h (aprehensión), i (comparecencia), j (presentación) y k (reaprehensión).
2. El Ministerio público en los supuestos: 2.2.3. e (causa urgente).
3. Policía Judicial: 2.2.1. a (flagrancia), b (cuasi flagrancia), c y d (equiparación 72 hrs. Acusación y/o objetos del delito); 2.2.3. a (retención alcoholímetro), b (retención identificación), c (retención cacheos).
4. Policía administrativa: 2.2.1. a (flagrancia), b (cuasi flagrancia); 2.2.2. a (alteraciones del orden público), b (faltas administrativas).
5. El particular en los supuestos: 2.2.3. a (flagrancia)

Hablar de detención ilegal implica saber cuándo estamos frente a una detención permitida, a partir de dos ideas básicas: la libertad es una garantía sujeta a la legalidad

porque sólo excepcionalmente se puede privar de ella, y por el *principio de reserva* en el que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Existen cinco supuestos bajo los cuales puede ser afectada la libertad personal:

- En primer término, por **orden judicial** escrita; se gira la *orden de aprehensión*, cuando un juez determina que el ministerio público le ha presentado suficientes elementos para acreditar la existencia de un delito y la probable responsabilidad del inculpado, siempre y cuando se trate de un delito que merezca pena corporal.⁹⁸
- En segundo lugar, como supuesto excepcional, es el caso en que el ministerio público dicta una **orden de detención por caso urgente** y al mismo tiempo, se trate de un delito grave.⁹⁹
- En tercer lugar, es el caso excepcional de la **flagrancia**, es decir, *in fraganti* (al momento en que se esté cometiendo el delito); en este supuesto cualquier persona está autorizada para llevar a cabo la aprehensión de un individuo. En este caso, es imprescindible aclarar qué no es lo mismo flagrancia que sospecha. Cuando se dice que alguien es detenido por sospechoso es porque no existe delito evidente, y si el delito no se percibe a simple vista, simplemente no hay flagrancia. La detención en flagrancia se justifica precisamente porque existe una certeza y una urgencia de actuar, si hay duda, entonces ya no se trata de un caso de flagrancia y se debe seguir el trámite ordinario, esto es, acudir ante el

98 Artículo 16 "No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado." Artículo 18 "Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados."

99 La detención por caso urgente es un supuesto excepcional de las ley penal adjetiva en su artículo 268 CPPDF, bajo las siguientes circunstancias: 1. Se trate de un delito grave (artículo 78 del CPDF por exclusión de los culposos); 2. Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia; y 3. Que el ministerio público no pueda acudir ante la autoridad judicial por razones de hora, tiempo u otras circunstancias.

ministerio público para presentar una denuncia o querrela, para que el juez resuelva si ha de detenerse o aprehenderse, o no a la persona.¹⁰⁰

- En cuarto lugar, se encuentran los **medios de apremio y las correcciones disciplinarias**. En los primeros, cuando han sido emplazados por una autoridad legítima de manera escrita, para presentarse y no han atendido a sus requerimientos, entonces la autoridad puede disponer la detención para el exclusivo fin de presentación ante la autoridad que está solicitándola. En las segundas, se impondrán en el desarrollo de las diligencias ministeriales o judiciales a las partes que en ellas intervienen.¹⁰¹
- En quinto lugar está la **detención por falta administrativa**; es decir, aquellas infracciones de orden administrativo que constituyen una ofensa a la colectividad y que ponen en riesgo el orden público, por lo cual, es necesario detenerlas en el momento que están cometiendo la infracción o la falta por medio del uso de la coacción física que realiza la policía preventiva, a manera de ejemplo, las personas en estado de ebriedad que estén causando destrozos en la vía pública o alterando el orden, tirando basura, pintando las paredes, etc.

De lo anterior se desprende que nadie está autorizado para decidir sobre la privación de la libertad de una persona a partir de criterios distintos a los legales. En un Estado regido por la ley, no son admisibles las acciones de tipo justiciero en el que se haga uso

100 El artículo 267 CPPDF, señala: "existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien, cuando el inculcado es perseguido materialmente e inmediatamente después de ejecutado el delito." A este respecto es importante puntualizar que la primera hipótesis equivale a "in fraganti", la segunda a lo que se le denomina cuasi flagrancia o casi flagrancia. El inconveniente en ésta última hipótesis surge en virtud de que el hecho no lo ha percibido visualmente la persona que realiza la detención y se corre el riesgo de que se haga una detención por mera sospecha.

101 El artículo 33 del CPPDF, determina que el ministerio público, tribunales o jueces podrán emplear de manera indistinta cualquier medio de apremio: Multa (1-30 DSMV, no excederá de un día de salario –Obreros–, y un día de ingresos –no asalariados–), auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por 36 horas (en caso de rebeldía: delito de desobediencia). El artículo 31 CPPDF señala como correcciones disciplinarias: El apercibimiento; multa (1-30 DSMV, no excederá de un día de salario –Obreros– y un día de ingresos –no asalariados–); suspensión (servidores públicos); y arresto hasta por 36 horas a los defensores, servidores públicos (secretarios, ministerios público, apoderados legales), Cfr. Artículos 18 – 22 CPPDF.

del derecho para fines perversos o intereses personales. Sin embargo, la detención arbitraria es un hecho frecuente en todo el país.¹⁰²

Ante la necesidad de legitimar este tipo de prácticas, la autoridad suele reformar las leyes para revestir de legal lo que en el fondo es arbitrario. Tratándose de una privación de la libertad puede ser de *ipso* ilegal, y entonces se denomina detención ilegal, pero puede ajustarse a una norma legal y aún así, ser arbitraria. Esta distinción proveniente del Derecho Internacional sobre la protección de los Derechos Humanos que formula el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en los siguientes términos:

*"El Comité ha llegado a la conclusión de que el término "arbitrario" no es sinónimo de ilegal y denota un concepto más amplio. Parece claro que, aunque la detención o prisión ilegal es casi siempre arbitraria, una detención o prisión hecha de acuerdo con la ley puede, no obstante, ser también arbitraria. Por consiguiente, basándose en la definición del término "arbitrariamente" sentada en el XII período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, el Comité ha adoptado la siguiente definición: la detención o prisión sería arbitraria cuando se efectúe: a) por motivos o conforme a procedimientos distintos a los prescritos por la ley, o b) conforme a una ley cuya finalidad fundamental sea incompatible con el respeto del derecho del individuo a la libertad y la seguridad".*¹⁰³

En relación con el segundo supuesto, *la flagrancia equiparada* es el resultado de una reforma implementada en el Distrito Federal, contraria a la Constitución misma, pero prevista en una ley secundaria. Si lo flagrante es aquello que irradia, quienes promovieron ésta reforma, legislaron y ajustaron a lo flagrante lo que consideraron obvio; es decir, que dentro de un plazo de 72 hrs. (tiempo suficiente en el que puede presentarse una denuncia o querrela), la policía tuviera un amplio margen para detener y así estar de acuerdo con la Constitución (respetando el lenguaje), porque no dirán

102 Diariamente, un gran número de personas son presentadas ante los tribunales después de haber sido detenidas ilegalmente; mientras que otro número, quizás mayor, son puestos en libertad después de haberseles detenido fuera de los supuestos legales y sin haber sido puestos a disposición del juez correspondiente. Tal es el caso cuando los policías detienen a una persona por la probable comisión de un delito, pero no hay, como se le denomina comúnmente, "parte acusadora".

103 Cfr. O'DONELL, Daniel. PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989. p. 125.

que es flagrancia, sino que se equipara a ella, ya sea porque existen indicios suficientes que develan su participación en el ilícito y/o, el señalamiento de la víctima del delito, como facultades legales para intervenir y de esta manera salvaguardar la seguridad de los ciudadanos.

En seguida, se cita el artículo 267 de Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal:

"Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculcado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito."

"Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto de delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito, siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley; no haya transcurrido un plazo de 72 horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la prescripción de delito."

Este precepto permite reflexionar y hacer hincapié en la necesidad de redefinir las condiciones bajo las cuales se puede privar de la libertad, porque a los cinco casos señalados ¹⁰⁴ con antelación, se tendría que agregar uno más, el que permita la detención por la indicación de un cómplice, la víctima o un testigo presencial de los hechos. De esta forma, basta con el señalamiento de una de las personas que hubiese participado en la comisión de ese delito. Luego entonces, puede alguien encontrarse en cualquier lugar público esperando el autobús y llegar los agentes policiales a detenerlo, sin necesidad de orden judicial o del ministerio público, porque el "golda", por ejemplo, lo señala como el autor intelectual de un robo, motivo suficiente para llevarse legalmente detenido.

104 1. Por orden judicial; 2. Por orden de detención del agente del Ministerio público; 3. Por flagrancia; 4. Medios de apremio y correcciones disciplinarias; 5. Por faltas administrativas.

Esto representa una quiebra total del régimen garantista en el que se protege la libertad personal y otorga certeza jurídica a los ciudadanos. Estamos frente a una situación que no compete únicamente a los juristas; no sólo se trata de cuestiones técnicas, esto debe interesar a toda la sociedad en general, puesto que, como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pone en entredicho las otras libertades, porque si no se asegura la libertad personal, esto influye psicológicamente en la sensación de inseguridad que inhabilita el ejercicio de las demás libertades democráticas.

¿A qué obedece el desmoronamiento de un sistema garantista? La razón de fondo de estas medidas arbitrarias obedece a la idea que todavía predomina en la mente de amplios sectores de la población (incluso en sectores, grupos o partidos políticos que defienden el sistema democrático), que se rinden ante la falta de protección de estos derechos y consideran que es necesario darle cierta ventaja a las autoridades en la persecución de los delitos, a costa de menoscabar las libertades individuales y preservar la seguridad pública.

Sin embargo, este camino no es el más idóneo para lograr un clima de seguridad; no es restringiendo la libertad personal, como tampoco lo es incrementando la severidad en las penas como se va a mejorar la seguridad de los ciudadanos.

A este respecto, Beccaria,¹⁰⁵ dejó claramente establecido que no es la gravedad de las penas, sino la efectividad en la aplicación de las sanciones, lo que permite disuadir en la comisión de los delitos.

Para lograr incrementar los niveles de seguridad, se requiere de la confianza que depositen los ciudadanos en las autoridades; y para alcanzar esa confianza en las autoridades, lo primero que se debe lograr es el respeto por parte de las autoridades a la legalidad. Sin embargo, el camino que se elige es completamente a la inversa, y de esta manera, no se pueden alcanzar niveles razonables de seguridad pública si no hay confianza.

105 BECCARIA, César. DE LOS DELITOS Y DE LAS PENAS. México, FCE, 1975. p. 25.

2.3. La detención por delito

Antes de abordar la figura de la detención policial por causa de delito, es importante adentrarse previamente al contenido de la libertad entendida como un derecho que todo ciudadano tiene frente a la intervención del Estado a través de sus diferentes órganos.

Para lo cual, se requiere, que para la privación de este derecho, exista un mandato de Autoridad Judicial.

En atención a la protección de los derechos humanos, es la libertad física de todos los individuos, la que debe ser objeto de tutela; por lo cual, la libertad únicamente debe restringirse en los casos muy específicos establecidos previa y limitativamente en la ley, a través de las formalidades y requisitos previstos en la misma. Lo cual tiene como sustento, el artículo 7 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de fecha 26 de agosto de 1789 que contempla: *"... ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido más que en los casos determinados por la ley, y según las formas prescritas por ella. Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar ordenes arbitrarias deberán ser castigados...."*

En este sentido, el artículo 16 constitucional establece este principio fundamental de limitar la libertad personal cuando señala: *"...No podrá librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial...."*. En el que se manifiesta claramente que ninguna autoridad militar, federal, local o de cualquier naturaleza que no sea judicial penal, tiene amplias facultades para librar orden de aprehensión y por ende privar de su libertad a una persona; y tampoco dicho mandato puede ser de manera arbitraria, sino que se requiere la configuración de los requisitos siguientes:

1. Que proceda denuncia o querrela.
2. Que se trate de un delito.
3. Que existan datos suficientes para acreditar los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.
4. Que el ministerio público la solicite.
5. Que conste en mandamiento escrito.
6. Que la dicte una autoridad judicial competente: Penal.

A este respecto, para la aplicación de dicho mandamiento, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, lo desglosa en sus artículos 3° fracción III,¹⁰⁶ 4,¹⁰⁷ 36,¹⁰⁸ 66,¹⁰⁹ 67,¹¹⁰ 132,¹¹¹ 133,¹¹² 134,¹¹³ 135¹¹⁴ y 135bis.¹¹⁵

El artículo 19 Constitucional contiene la garantía de seguridad jurídica a favor del ciudadano, en el sentido de que no podrá permanecer detenido ante la autoridad judicial por un plazo mayor de 72 horas y con la obligación de resolver sobre su situación jurídica dentro de ese plazo, ya sea mediante un auto de formal prisión, de sujeción a proceso, o de libertad por falta de elementos.

Otro artículo que establece la limitación a la libertad personal de los ciudadanos es el 21 constitucional: *"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. 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"*

106 Corresponde al Ministerio Público: ... III Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 (flagrancia o caso urgente) de éste Código, la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda, la orden de aprehensión."

107 Cuando no exista persona detenida, el ministerio público deberá comprobar los requisitos del artículo 16 constitucional (cuerpo del delito y la probable responsabilidad), para obtener la orden de aprehensión.

108 Cabe resaltar que en caso de que el Juez dicte un auto de libertad por falta de elementos para procesar, deberá señalar al ministerio público los requisitos que a su juicio no se encuentran satisfechos, en este sentido, se denota la parcialidad del juez porque le dice al Ministerio público (órgano eminentemente técnico), cómo corregir su error.

109 Crítica: si el inculpado durante la audiencia dirige la palabra a cualquier persona del público asistente, será castigado con arresto hasta de 15 días o multa de 10 días de salario mínimo. Lo absurdo de este numeral versa sobre el hecho de que algunos inculcados, si no es que la mayoría están privados de su libertad y además le imponen una medida de apremio, la pregunta es ¿dónde la va a cumplir? Si ya está en prisión. O en caso de la multa, ¿cómo obtendrá el ingreso económico?

110 Hace referencia a la presencia de la policía judicial y ministerial en la Agencia del Ministerio público, en el Juzgado o en la sala penal.

111 Para que el juez libre orden de aprehensión se necesita: que el ministerio público la haya solicitado, y que se reúnan los requisitos del artículo 16 constitucional.

112 En caso de que el ministerio público otorgue al indiciado la libertad provisional bajo caución, previa petición que realice al juez para solicitar la comparecencia del indiciado.

113 Consignación ante tribunales, que acredite probable responsabilidad y cuerpo del delito para ejercitar acción penal ante los tribunales.

114 Si la detención es con detenido, el ministerio público deberá ejercer acción penal inmediatamente y ponerlo a disposición ante el órgano jurisdiccional competente.

115 Otorgamiento de la libertad provisional para el detenido, desde la agencia del ministerio público.

En este sentido, el grado de restricción de la libertad de cualquier persona debe estar sujeta, necesariamente a que exista una orden de autoridad judicial que prive de este derecho; ya sea de manera absoluta, obligatoria, definitiva y limitada (aprehensión) o en forma momentánea y condicionada (comparecencia).

2.3.1. La orden de aprehensión

El vértice de la restricción de la libertad, gira en torno a la existencia de una denuncia o querrela donde el ministerio público ejercita acción penal por encontrar elementos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de un sujeto y donde solicite al juez emita una orden de aprehensión o de comparecencia en virtud de la penalidad de un delito; la cual será ejecutada por la policía judicial con la obligación de presentar al inculcado ante la autoridad judicial que ordena el acto.

El origen etimológico de la palabra aprehensión, deriva del latín "**aprehensio**, derivado del verbo **aprehendere de ad**, a y **prehendere**, asir, tomar." ¹¹⁶

Consiste en la acción de apoderarse de una persona o de asegurarla para evitar su fuga con la finalidad de que el sujeto responda ante la autoridad judicial de la imputación que se le hace como responsable de una conducta antijurídica.

Dentro del contexto de la justicia, la aprehensión es el acto material y concreto que ejecuta la policía judicial como encargada de cumplir las órdenes judiciales, asegurando o aprehendiendo a una persona.

Por "orden" se entiende "*una determinación que se transmite de una persona a otra en forma imperativa con el objetivo de que esta última lleve a cabo una acción determinada que se le solicita o impone.*" ¹¹⁷

116 Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. México, Porrúa, 1993.

117 DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. España, Espasa – Calpe, 1999.

En este sentido, la orden de aprehensión se entiende como una medida cautelar que dicta la autoridad judicial que tiene como finalidad que la policía judicial se avoque a la búsqueda, localización y presentación de un individuo (aún en contra de su voluntad y de manera obligatoria, absoluta y limitada), ante la autoridad que emitió el acto para asegurar su presencia en el proceso y responder a los cargos que se le imputan.

Se destaca que la orden de aprehensión es girada sólo por la autoridad judicial competente; es decir, por un juez quien es el único facultado para emitir las y autorizarlas.

Procedimiento para girar la orden de aprehensión:

1. La existencia de una denuncia o querrela.
2. El ministerio público acredite los elementos de procedibilidad del delito; es decir, la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad con la finalidad de consignar sin detenido, la averiguación previa ante el juez competente.
3. El juez revisará que se encuentren integrados los elementos básicos del delito y girará la orden de aprehensión correspondiente al órgano ministerial (ministerio público o procurador) para que a través de la policía judicial (órgano auxiliar del ministerio público), se avoque a la búsqueda, localización y aprehensión del sujeto, presentándolo sin demora alguna; es decir, inmediatamente ante la autoridad judicial que emitió la orden.

2.3.2. La orden de comparecencia.

El significado etimológico de la palabra comparecencia: "**Comparezco-ere y comparecere, aparecer, comparecer**".¹¹⁸

"Comparecencia: Der. acto de comparecer ante el juez o un superior. Acto y trámite que en el juicio de menor cuantía y en algunos procedimientos equivale a la vista".

118 Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. México, Porrúa, 1993.

Comparecer es el vocablo idóneo para hacer referencia al hecho de que una persona que se presume culpable o responsable de un hecho ilícito, acuda ante un juzgado para responder a una acusación en su contra, sea parte o tercero en un proceso penal determinado y probado.

Requisitos de procedencia de la orden de comparecencia:

1. Se dicta para que el inculcado rinda su declaración preparatoria respecto de un hecho que se le atribuye como delito.
2. Es un mandato judicial que se expide a petición del ministerio público en contra de una persona considerada como probable responsable en un acto ilícito.
3. Que el delito esté sancionado con pena alternativa o corporal; es decir por la presunta comisión de un delito considerado como no grave.

La comparecencia constituye un llamamiento o citación de autoridad judicial, a través de una orden para una persona que presumiblemente realizó un hecho constitutivo de delito, cuando el Código sustantivo considera que no amerita pena corporal o en su caso es susceptible de ser conmutable (por sanción pecuniaria o en caso de insolvencia, se cambiará por trabajo a favor de la comunidad), debe ser presentado por la policía judicial ante el juzgado que emitió el acto para que rinda su declaración preparatoria.¹¹⁹

La orden de comparecencia se gira, atendiendo a los requisitos de forma y de fondo que establece el artículo 16 constitucional y los relativos a la legislación secundaria en vigor.

Al ministerio público, le corresponde: ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reaprehensión y cateo, expedidas por la autoridad judicial.

119 Al respecto, Cfr.: SILVA Silva, Jorge Alberto. DERECHO PROCESAL PENAL. México, Harla, 1995.; FRANCO Villa, José. EL MINISTERIO PÚBLICO. México, Porrúa, 1985; PEREZ Palma, Rafael. GUÍA DE DERECHO PROCESAL PENAL. Cárdenas, 1991.

El encargado de girar la orden de comparecencia es el juez de paz ¹²⁰ que conoce de delitos no graves que tienen como penalidad hasta 4 años de prisión que pueden ser conmutables por una sanción pecuniaria y en caso de insolvencia comprobada, la pena impuesta se conmutará por trabajo a favor de la comunidad o en su caso, a favor de la víctima,¹²¹ el primero comprende -entre otros- la restitución de la cosa obtenida por el delito, el segundo, el resarcimiento de los perjuicios ocasionados -daño moral-.

Los requisitos para girar orden de comparecencia se establecen en los artículos 133,¹²² 271 tercer párrafo y demás correspondientes del CPPDF.

En la orden de comparecencia se da el supuesto de que el indiciado comparezca voluntariamente al local del Juzgado, donde se lleva a cabo la causa penal para que se le haga saber la imputación que obra en su contra, las personas que deponen en su contra, el delito por el que lo acusan al momento de rendir su declaración preparatoria, y gozará de su libertad teniendo la obligación de seguir compareciendo a las diligencias durante el tiempo que dure el juicio.

2.3.3. Contrastes entre las órdenes de aprehensión y comparecencia

Antes de establecer las diferencias, es conveniente mencionar las similitudes en virtud de su contenido:

1. Ambas son solicitadas por el ministerio público.
2. Los dos actos son emitidos por una autoridad judicial; juez.
3. Para la emisión de las órdenes, se requiere de la acreditación de los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

120 Artículos 10 y 11 CPPDF. Establecen la competencia de los juzgados de paz penal, para conocer asuntos cuya pena no exceda de 4 años de prisión, apercibimiento, caución de no ofender y multa como sanción alternativa.

121 Artículos 42 – 52 CPPDF. El artículo 30 del CPPDF, fracción IV, establece el catálogo de penas que se pueden imponer por los delitos. El artículo 42, refiere el alcance de la reparación del daño dependiendo la naturaleza del delito para reestablecer las cosas en el estado en que se encontraban antes de cometerse el delito, la restitución de la cosa obtenida por el delito, el daño moral a la víctima, el resarcimiento de los perjuicios ocasionados, y el pago de salarios o percepciones correspondientes. Artículo 45 quienes tienen derecho a la reparación del daño, el artículo 46 los obligados a reparar el daño.

122 Cuando no es procedente la orden de aprehensión, se librará orden de comparecencia.

4. Se dirige la orden a la Procuraduría o al ministerio público para que sea ejecutada por la policía judicial.
5. El objetivo en común, reside en hacer comparecer al acusado ante la autoridad judicial para que rinda su declaración preparatoria.
6. Ambos restringen la libertad personal.

CONTRASTES	
Aprehensión	Comparecencia
Restringen la libertad cuando la pena es corporal o privativa de la libertad	Restringe la libertad momentáneamente cuando la pena No es necesariamente corporal o privativa de libertad.
Juez Penal	Juez de Paz
Delitos graves y cuando la pena exceda de 4 años un día de prisión	Delitos de pena alternativa o conmutable y que la pena cuyo máximo sea de 4 años de prisión.
Autoriza el empleo de la fuerza física.	Se invita a que comparezca ante el órgano jurisdiccional
Luego de la aprehensión sobreviene la detención preventiva.	No implica custodia posterior

2.3.4. La detención

El artículo 16 Constitucional establece la figura de la detención por delito como una forma de restricción de la libertad personal bajo los siguientes supuestos:

“En casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio público.”

“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y motivando los indicios que motiven su proceder.”

En éste sentido, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, establece los requisitos para detener y asegurar al indiciado por causa de delito.

Corresponde al ministerio público ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 CPPDF, la detención o retención según el caso,¹²³ y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión.¹²⁴ Este mismo artículo, menciona que el ministerio público y la policía judicial a su mando, están obligados a detener al responsable sin esperar a tener orden judicial, en delito flagrante o en caso urgente.

En el primer supuesto, el artículo 267 CPPDF señala la existencia del delito flagrante cuando la persona es detenida:

1. En el momento de estarlo cometiendo, o bien
2. Cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.
3. Se equipara la existencia del delito flagrante
 - A) Cuando la persona es señalada como responsable por la:
 - víctima,
 - algún testigo presencial de los hechos, o

123 El artículo 268 bis, establece que la retención del indiciado no podrá exceder de 48 horas y en los casos de delincuencia organizada, se duplica a 96 horas.

124 Artículo 3º fracción III. Este artículo menciona una figura de la misma naturaleza a la detención, la retención que es una figura controvertida que en la mayoría de los casos repercute seriamente en las garantías frente a la detención, incluso es una figura que propicia los abusos de autoridad, la tortura, etc.

- quien hubiera participado con ella en la comisión del delito, o
- B) Se encuentre en su poder el:
- Objeto,
 - Instrumento, o
 - Producto del delito, o
- C) Aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito;

Siempre y cuando:

1. Se trate de un delito grave así calificado por la ley.¹²⁵
2. No haya transcurrido un plazo de 72 horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos,
3. Se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y
4. No se hubiese interrumpido la persecución del delito.

En la segunda hipótesis, el artículo 268 CPPDF señala la existencia de caso urgente:

1. Se trate de delito grave así calificado por la ley
2. Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia:
 - a. Circunstancias personales del inculpado,
 - b. Antecedentes penales
 - c. Posibilidades de ocultarse
 - d. Ser sorprendido al tratar de abandonar el ámbito territorial de jurisdicción de la autoridad que estuviera conociendo del hecho, o
 - e. Cualquier indicio que haga presumir fundadamente que puede sustraerse de la acción de la justicia.
3. Que el Ministerio público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar u otras circunstancias.

¹²⁵ El artículo 268 del CPPDF, establece: Que son delitos graves, los delitos sancionados con pena de prisión, cuyo término medio aritmético exceda de 5 años de prisión

2.4. La detención por faltas administrativas

En el ámbito administrativo, las contravenciones a las normas de policía y buen gobierno se les denominan, infracciones o faltas administrativas.¹²⁶ De acuerdo con el artículo 21 CPEUM: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas."

El marco jurídico de la policía administrativa de acuerdo con el mismo artículo 21 CPEUM, es una función de seguridad pública, a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivas competencias. La policía administrativa tiene un carácter polivalente¹²⁷ y una actividad en común, la que a juicio de Fernando Garrido, "despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos"¹²⁸

Por lo cual, la policía preventiva, es la primera línea de batalla contra el desorden, la que detiene en flagrancia para evitar daños sociales, la que todos los días vigila la acción de los ciudadanos porque interviene en su vida diaria, la que impone límites al ejercicio de los derechos o de las libertades; la que, a consideración de Gabino Castrejón, *"tiene a su cargo la difícil tarea de la Administración Pública de mantener los tres elementos de la convivencia social: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública."*¹²⁹

126 La palabra infracción deriva del latín "infractio", que significa quebrantamiento de ley o pacto. Cfr. RODRÍGUEZ Lobato Raúl. DERECHO FISCAL. México, Harla, 1983, p.184. "la infracción es todo hecho u omisión descrito, declarado ilegal y sancionado por una Ley".

127 Ésta acepción es genérica, en la que se incluye (entre otros): a la policía de cultos, la policía sanitaria, la policía de comercio, la policía fiscal, la policía aduanera y la policía de seguridad; ésta última de vital importancia para el tema que nos ocupa.

128 GARRIDO Falla, Fernando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Vol. II Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p.161.

129 CASTREJÓN García, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO II. 2ª. ed., México, Cárdenas, 2002, p.322.

De tal manera, que la policía de seguridad, tiene –entre otras-, la facultad del ejercicio de la coacción física directa,¹³⁰ es decir, la detención en flagrancia por alguna contravención a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal,¹³¹ porque de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal,¹³² a la policía preventiva, le corresponde mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones, colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en el caso de siniestros y desastres.

Para favorecer la convivencia armónica de los ciudadanos, la LCCDF, protege los siguientes valores fundamentales:

- I. La corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana;
- II. La autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento;
- III. La prevalencia del diálogo y la conciliación como medios de solución de conflictos;
- IV. El respeto por la diferencia y la diversidad de la población de la Ciudad de México;
- V. El sentido de pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México, y
- VI. La colaboración como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida.

130 Cfr. AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. LA COACCION ADMINISTRATIVA DIRECTA. [Prof. Eduardo García de Enterría] España, Civitas, 1990.

131 Publicada en el DOF, el 31 de mayo del 2004. Establece las reglas mínimas de comportamiento cívico, garantiza el respeto a las personas, los bienes públicos y privados, regula el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal y determina las acciones para su cumplimiento.

132 LSPDF Publicada en el DOF, en fecha 12 de julio de 1993. Refiere a la seguridad pública como un servicio a cargo del Estado en el marco de las garantías individuales.

En términos generales, en el Título Tercero, Capítulo I LCCDF, especifica las infracciones que atentan contra:

1. La dignidad de las personas:

- I. Vejar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona;
- II. Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido, y
- III. Propinar a una persona, en forma intencional y fuera de riña, golpes que no le causen lesión.¹³³

2. La tranquilidad:

- I. Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. La presentación del infractor solo procederá por queja previa;
- II. Poseer animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan olores o la presencia de plagas que ocasionen cualquier molestia a los vecinos;
- III. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;
- IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común;
- V. Obstruir con cualquier objeto entradas o salidas de inmuebles sin autorización del propietario o poseedor del mismo; VI. Incitar o provocar a reñir a una o más personas;
- VII. Invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio. En todo caso sólo procederá la presentación del probable infractor cuando exista queja vecinal, y
- VIII. Ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen, sin tener autorización para ello.¹³⁴

¹³³ Artículo 23. La infracción establecida en la fracción I se sancionará con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones II y III se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

3. La seguridad ciudadana:

- I. Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él sin adoptar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, así como azuzarlo, o no contenerlo;
- II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica;
- III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello;
- IV. Apagar, sin autorización, el alumbrado público o afectar algún elemento del mismo que impida su normal funcionamiento;
- V. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas;
- VI. Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;
- VII. Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad competente;
- VIII. Refirir con una o más personas;

134 Artículo 24. Las infracciones establecidas en las fracciones I y II se sancionarán con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones III a VII se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas. La infracción establecida en la fracción VIII se sancionará con arresto de 20 a 36 horas.

- IX. Solicitar los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, cuando no se requieran. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;
- X. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;
- XI. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados;
- XII. Trepar bardas, enrejados o cualquier elemento constructivo semejante, para observar al interior de un inmueble ajeno;
- XIII. Abstenerse, el propietario, de bardar un inmueble sin construcción o no darle el cuidado necesario para mantenerlo libre de plagas o maleza, que puedan ser dañinas para los colindantes;
- XIV. Percutir armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales;
- XV. Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas;
- XVI. Hacer disparos al aire con arma de fuego, y
- XVII. Organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma.¹³⁵

4. El entorno urbano del Distrito Federal:

- I. Abstenerse de recoger, de vías o lugares públicos, las heces fecales de un animal de su propiedad o bajo su custodia;
- II. Orinar o defecar en los lugares a que se refiere el artículo 5° de la presente Ley;
- III. Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos, objetos o sustancias;

¹³⁵ Artículo 25. Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, III y IV se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones V a XIV se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones XV, XVI y XVII se sancionarán con arresto de 20 a 36 horas.

- IV. Tirar basura en lugares no autorizados;
- V. Dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares, sin autorización expresa de éstos, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, parquímetros, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, puentes, pasos peatonales, plazas, parques, jardines, elementos de ornato u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez hasta el valor de veinte días de salario mínimo;
- VI. Cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o vía pública, sin la autorización correspondiente;
- VII. Abandonar muebles en áreas o vías públicas;
- VIII. Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;
- IX. Colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, sin la autorización correspondiente;
- X. Arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables;
- XI. Ingresar a zonas señaladas como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicios públicos, sin la autorización correspondiente o fuera de los horarios establecidos;
- XII. Cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender los letreros, señales, números o letras que identifiquen vías, inmuebles y lugares públicos;
- XIII. Pintar, adherir, colgar o fijar anuncios o cualquier tipo de propaganda en elementos del equipamiento urbano, del mobiliario urbano, de ornato o árboles, sin autorización para ello;
- XIV. Colocar transitoriamente o fijar, sin autorización para ello, elementos destinados a la venta de productos o prestación de servicios, y
- XV. Obstruir o permitir la obstrucción de la vía pública, con motivo de la instalación, modificación, cambio, o mantenimiento de los elementos constitutivos de un

anuncio y no exhibir la documentación correspondiente que autorice a realizar dichos trabajos.¹³⁶

Estas infracciones se concretarán, cuando la conducta se realice en:¹³⁷

- Lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito
- Inmuebles públicos o privados de acceso público,
- Inmuebles públicos destinados la prestación de servicios públicos;
- Inmuebles, espacios y vehículos destinados al servicio público de transporte;
- Inmuebles y muebles de propiedad particular, y
- Lugares de uso común.

Entre las formas de sanción se encuentran: la amonestación, la multa y el arresto hasta por 36 horas que infiere en la libertad personal.

La LCCDF establece un Consejo de Justicia Cívica¹³⁸ con el fin de supervisar, controlar y evaluar a los juzgados cívicos,¹³⁹ encargados del procedimiento administrativo, que se iniciarán con la presentación del probable infractor por la policía o con la queja de particulares por la probable comisión de infracciones.

Los policías en el ejercicio de sus funciones y ante la comisión de una conducta infractora, tienen encomendada la obligación de.¹⁴⁰

136 Artículo 26. Las infracciones establecidas en las fracciones I a VII se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas. Las infracciones establecidas en las fracciones VIII a XIV se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas. La infracción establecida en la fracción XV se sancionará con arresto de 20 a 36 horas.

137 Artículo 5 de la LCCDF.

138 El artículo 9 LCCDF, establece la competencia de dicho organismo, de sus XIII fracciones, llama la atención la fracción XV que refiere la integración de un registro de infractores, que serán fichados para el caso de reincidencia de acuerdo a la valoración que realicen los juzgados cívicos para imponer la sanción correspondiente. Independientemente de la sanción que corresponda al ámbito penal.

139 Las disposiciones comunes del procedimiento, se establecen en los artículos 39 al 53 del Título Cuarto, Capítulo I de la LCCDF

140 Cfr. Artículos 10 y 55 de la LCCDF.

- Detener y presentar inmediatamente ante el juez a los probables infractores, cuando:
 - Presencien la comisión de la infracción, y
 - Sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada. o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.
- Ejecutar las órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento de queja;
- Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos;
- Registrar las detenciones y remisiones de probables infractores realizadas por los policías;

La detención y presentación del probable infractor ante el Juez, constará en una boleta de remisión, la cual contendrá:¹⁴¹

- I. Nombre, edad y domicilio del probable infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite;
- II. Una relación de los hechos que motivaron la detención, describiendo las circunstancias de tiempo, modo, lugar así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;
- III. Nombre, domicilio del ofendido o de la persona que hubiere informado de la comisión de la infracción, si fuere el caso, y datos del documento con que los acredite. Si la detención es por queja, deberán constar las circunstancias de comisión de la infracción y en tal caso no será necesario que el quejoso acuda al Juzgado;
- IV. En su caso, la lista de objetos recogidos, que tuvieren relación con la probable infracción;

¹⁴¹ Artículo 56 LCCDF. El policía proporcionará al quejoso, una copia de la boleta de remisión e informará inmediatamente a su superior jerárquico de la detención del probable infractor.

- V. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía que hace la presentación, así como en su caso número de vehículo; y
- VI. Número del juzgado al que se hará la presentación del probable infractor, domicilio y número telefónico.

En el ámbito administrativo, es importante desarrollar el principio de proporcionalidad para poner límites a la ejecución de actos administrativos, cuando tienen que ver con conceptos jurídicos indeterminados como el orden público.

Es importante el diseño de controles para el ejercicio de las potestades administrativas discrecionales en la actuación de la policía preventiva encargada de la seguridad dentro de la legalidad y el respeto a los derechos humanos porque que en la mayoría de los casos deviene en una desviación del poder.

En este sentido, el control de la discrecionalidad policial sólo será posible, cuando la administración pública se someta a los fines de la ley en virtud de la obligación administrativa de satisfacer el interés público, concepto también indeterminado que obliga siempre a realizar una ponderación entre fines y medios.

El concepto de desviación de poder, se ha desarrollado como un instrumento de control y respeto de los órganos del poder Ejecutivo a los fines de la ley que remite necesariamente a los principios de proporcionalidad y mínima intervención.

Algunas de las novedades incluidas en la citada legislación, bautizada como la *Ley Giuliani* o la *Ley Ebrard*, son un nuevo catálogo de multas e infracciones a quien haga *arrancones* y peleas de animales e incite a riñas. También se prevén sanciones contra los *franeleros* y se llevará a cabo un censo general de éstos con el fin de conocer cómo operan, quiénes son y dónde están distribuidos. La LCCDF prevé también imponer sanciones a quienes provoquen ruidos o ejerzan el sexo servicio. Según el secretario de SSPDF, conocer el nombre, la edad y ubicación de esos trabajadores informales

tiene cómo propósito establecer perímetros de tolerancia en los que, además, puedan trabajar y sumarse a la vigilancia de la zona.

De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el objetivo de la Ley es procurar una convivencia armónica entre los habitantes de la capital de la república por medio de la preservación de la seguridad ciudadana, la conservación del buen estado de los bienes públicos, la libre circulación en las vías y espacio públicos y la utilización adecuada de los lugares de uso común, para que las y los capitalinos ejerzan sus derechos sin sufrir la perturbación del orden público, de la tranquilidad social y de la continuidad del desarrollo normal de todas las personas.

Los derechos humanos no pueden ser restringidos discrecionalmente por las autoridades administrativas con base en criterios de seguridad interior, de paz social o de cualquier otro hecho similar, la SSPDF asegura que esta nueva legislación cívica sancionará de manera efectiva las conductas que propicien molestias y dará a la Policía herramientas para hacer efectiva la convivencia armónica en nuestra ciudad.

Mientras que el artículo 21 constitucional define a la seguridad pública como una función que está a cargo del Estado y que tiene como finalidad salvaguardar la integridad de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, la nueva ley impone a los ciudadanos obligaciones que no les corresponden.¹⁴²

El gobierno del Distrito Federal ha sido fuertemente criticado, debido a que promueve una ley que criminaliza a la gente en situación de calle como los *franeleros*, limpiaparabrisas, sexo servidoras y sus clientes, grafiteros, revendedores y otros. Lejos

142 Contrario a lo que indica la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, la iniciativa establece que los niños o niñas menores de 11 años podrán ser administrativamente responsables de infracciones. Entre las obligaciones que se contravienen se encuentra la de aplicar medidas restrictivas de libertad sólo como último recurso. El tiempo que tendrá que esperar el menor de edad que haya sido detenido será de cuatro horas hasta que asista el responsable de éste; luego, una vez transcurrido ese lapso, se le podría nombrar un representante de la administración pública del Distrito Federal para que lo asista y defienda durante su comparecencia. La nueva legislación mantiene la tendencia de sancionar a menores como si fueran mayores de edad y de retirar de las aceras a las y los niños en situación de calle, como si hubiesen cometido una de las llamadas faltas menores.

de buscar soluciones al problema del desempleo y a otros derivados de una falta de políticas públicas en materia de derechos humanos, sanciona a quienes padecen esas circunstancias. Por eso, ha sido llamada la *Ley de la intolerancia*, porque se dirige hacia los grupos más desprotegidos de la población capitalina. Las sanciones impulsadas por la Ley, conllevan la posibilidad de que se produzcan violaciones a los derechos humanos.

Así que, lejos de solucionar el problema del desempleo y la carencia de medidas alternativas para ejercer el comercio ambulante y la indigencia, el gobierno del Distrito Federal, se lanza en contra de quienes menos tienen y que se encuentran en situaciones verdaderamente lacerantes.

La mendicidad también es castigada, se señala como obligación de los habitantes del Distrito Federal -cuya trasgresión constituirá una infracción- el no mendigar dentro de establecimientos mercantiles, oficinas públicas o espacios de diversión y entretenimiento.

En los dos casos anteriores se propician las detenciones arbitrarias, el abuso de autoridad y la tortura, porque las acciones se han enfocado más a la captura y al endurecimiento de las penas que a la prevención y protección de los derechos y las garantías de las personas. Tampoco se habla de las condiciones de detención ni de la falta de instalaciones adecuadas donde habrá de remitirse a las y los detenidos que seguramente aumentarán con los operativos realizados.

La nueva legislación presenta graves incongruencias que contravienen a preceptos constitucionales al imponer a los infractores penas incommutables hasta por 36 horas de arresto.¹⁴³

143 A manera de ejemplo, el artículo 24, fracción VIII. Ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen, sin tener autorización para ello, se sancionará con arresto de 20 a 36 horas. El artículo 25, fracciones XV. Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas; XVI. Hacer disparos al aire con arma de fuego, y XVII. Organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma; se sancionarán con arresto de 20 a 36 horas. El artículo 26, fracción XV. Obstruir o permitir la

Se establece también la posibilidad de un doble juicio por la misma conducta, el cual está prohibido por el artículo 23 constitucional.

Si se toma en consideración que el carácter subsidiario del Derecho penal, implica trasladar a otros ámbitos como el administrativo, aquellas conductas que por su propia naturaleza sean de menor tutela y por lo tanto en función de ese principio que incluye el principio de mínima intervención penal, las conductas que se sancionan como delitos no graves, no se considerarían al mismo tiempo como infracciones porque de lo contrario se realizaría una doble incriminación.

Es importante resaltar que este tipo de medidas administrativas imposibilitan la realización de las libertades públicas, se restringen los espacios de libertad y menoscaban los derechos humanos de los ciudadanos.

Una seguridad así entendida, bajo el peligro o riesgo que representan ciertas conductas para la convivencia social plantea una disyuntiva difícil de superar: se administrativiza el derecho penal o se penaliza el derecho administrativo.

obstrucción de la vía pública, con motivo de la instalación, modificación, cambio, o mantenimiento de los elementos constitutivos de un anuncio y no exhibir la documentación correspondiente que autorice a realizar dichos trabajos; se sancionará con arresto de 20 a 36 horas. Violentándose el derecho de igualdad ante la ley.

Capítulo 3. Seguridad pública *versus*¹⁴⁴ seguridad ciudadana

"El incremento de la actividad delictiva ha favorecido la construcción de discursos que buscan la seguridad pública perdida; sin embargo, paradójicamente orientan los esfuerzos por el camino que más se aleja de la meta, por lo menos en el marco de las democracias contemporáneas. Así a la sombra del conflicto medios-fines, la decisión política se debate en la antitesis garante-discrecional para enfrentar el problema de inseguridad pública, convirtiendo así a la sociedad en prisionera y fugitiva de la estrategia política y la reacción social desbordada".

Julio César Kala.¹⁴⁵

Una política de seguridad pública coherente y racional implica el manejo de diversos elementos que interactúan bajo el amparo del reclamo de mayor seguridad que mejore las condiciones de vida en sociedad; sin embargo, *"las instituciones gubernamentales han orientado su práctica hacia el funcionalismo: el endurecimiento del sistema penal... la historia ha demostrado que este tipo de estrategias públicas no ha resuelto el problema delictivo a pesar del empeñamiento gubernamental."*¹⁴⁶

El artículo 21 constitucional, establece la seguridad pública como una función a cargo de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. A partir de esta premisa, el Estado mexicano implementará sus políticas de seguridad, vinculadas a la complejidad del modelo social y democrático, que en adhesión al proceso de globalización de seguridad transnacional, adoptará medidas de peligro o riesgo bajo el concepto de seguridad ciudadana, mitificando la inseguridad social como eje rector para inferir en la libertad y la seguridad jurídica de las personas.

144 Cfr. ARNAUD, André Jean y FARINAS Dulce, María José. SISTEMAS JURIDICOS, ELEMENTOS PARA UN SISTEMA. Análisis sociológico. Madrid, BOE, 1996. Estos autores utilizan la expresión "versus" en el sentido de dirigirse "hacia", en contraposición a Vs. que es en contra.

145 KALA, Julio César. FENOMENOLOGÍA DE LA DELINCUENCIA. Secc. Política y Derecho, ciudades seguras IV. México, FCE – CONACyT – UAM, 2002, p.23.

146 *Ibidem*. Op. Cit., p.7.

Para Augusto Sánchez, *"La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y estos entre sí."*¹⁴⁷

Esta función genérica de control, debe trasladarse al ámbito concreto de la seguridad de los ciudadanos. Es a partir de la relación entre ley, el policía y sociedad donde se debe hacer mayor énfasis para fortalecer el carácter democrático de la seguridad en México.

3.1. La inseguridad ciudadana.

La inseguridad ciudadana, es una clara manifestación de temores colectivos motivados por diversas circunstancias acompañadas de la necesidad de seguridad que garantice el Estado, que lo legitima cuando brinda esa protección a la sociedad. Por ello, la necesidad de seguridad es una demanda constante y sonante por todos los sectores de la sociedad, muestra de ello, es la marcha realizada en la ciudad de México el 27 de junio de 2004 en el que miles de ciudadanos salieron a la calle para inconformarse contra las autoridades por la ola de violencia percibida en los últimos tiempos.

El miedo al crimen se suele identificar con la falta de represión y prevención de los delitos. Como fenómeno social, representa un peligro para el bienestar colectivo que en la mayoría de los casos, genera importantes cambios en la conducta de los ciudadanos más por su carácter difuso que concreto; debido a ello, las causas de inseguridad también se propician por la falta de servicios públicos adecuados.¹⁴⁸

Ante la inseguridad se plantea, la amenaza que la gente siente en su persona porque se corre el riesgo de que las autoridades busquen a toda costa, chivos expiatorios, o peor aun, se hagan justicia por su propia mano a través de linchamientos o ejecuciones públicas que denotan el retroceso a la fase vindicativa del delito, menos alarmante pero

147 SANCHEZ Sandoval, Augusto. DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL. México, INACIPE, 2000. p. 83.

148 RICO, José María. INSEGURIDAD CIUDADANA Y POLICÍA. Madrid, Tecnos, 1988, p. 13-16.

igual en importancia, es el reclamo de una represión más severa y la exigencia de que el Estado ejerza el *ius puniendi* como *prima ratio*.

Estamos frente a la complejidad de las relaciones sociales mediante el recurso no siempre legítimo de mecanismos legales como razón de Estado y la actuación del sistema punitivo (policía, ministerio público, jueces y reclusorios) como fuentes de legitimación y única alternativa posible para la solución de los conflictos ocasionados por la inseguridad.

Bajo este entorno, se retoman políticas de riesgo y prevención que aumentan la incertidumbre de la sociedad. Por ejemplo, la política de seguridad pública que implementa la SSPDF, denominada "Tolerancia Cero", se sustenta principalmente en el uso arbitrario de facultades represivas en materia de seguridad, distante de toda connotación democrática por su carácter selectivo y discriminatorio. El discurso del miedo al crimen o inseguridad ciudadana, se identifica con la falta de prevención y carencia en la severidad en las penas; este planteamiento además de ser equivocado es peligroso. Equivocado porque oculta la actividad represiva bajo el signo de riesgo en el que justifica la prevención primaria; y peligroso, porque se requiere de una reestructuración a fondo del modelo de policía actual por uno de carácter democrático, indispensable para la consolidación de una actividad policial garantista que legitime el poder ejercido por los gobernantes y promueva la participación ciudadana en su propia seguridad. Sin embargo, hasta ahora, la seguridad de los ciudadanos constituye un monopolio sin respuestas ni alternativas claras del Estado.

La actividad delictiva provoca una angustia social, ese sentimiento de inseguridad ciudadana, ocasiona que se ajuste al conflicto entre policías y delincuentes; la construcción de esa imagen se ha logrado por la integración de 4 elementos: 1. el incremento delictivo; 2. la intervención de los medios de comunicación de masas; 3. la reacción ciudadana; y 4. la reacción institucional.¹⁴⁹

149 KALA, Julio César. FENOMENOLOGÍA DE LA DELINCUENCIA. Op. Cit., p.14.

En México se han dado importantes cambios sociales, económicos, políticos y demográficos a lo largo del siglo XX, debido a las rápidas transformaciones en los ámbitos familiar, laboral y de la salud, etc. Dichas transformaciones han originado que en la zona metropolitana, a la par del aumento de la industrialización, se conformen grandes urbes y altas concentraciones de inmigración.¹⁵⁰

En las grandes ciudades, prolifera la complejidad y la violencia que puede ser explicada a través de tres aspectos que abarcan el fenómeno de la inseguridad: la alta densidad poblacional, la migración de zonas rurales a zonas urbanas y la diversidad en la conformación de la estructura social.¹⁵¹ El problema central es la falta de capacidad gubernamental para responder con rapidez a los ritmos de crecimiento poblacional de la urbe.

La criminalidad como manifestación de la violencia social, adquiere relevancia particular porque afecta amplios sectores de la población y se convierte en una de las principales preocupaciones de la sociedad urbana.¹⁵²

Conforme a los datos por la primer Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública¹⁵³ (ENSI-1), la criminalidad en el Distrito Federal va en aumento, esta tendencia a la alza está firmemente establecida por medio de datos complementarios que ensombrecen todavía más el panorama y revelan, que el problema es mayor de lo que se supone,

150 Entre los problemas que se atribuyen al acelerado crecimiento urbano se encuentra la inseguridad pública, como uno de los problemas que más preocupa a los ciudadanos, en donde las concentraciones humanas dirigen la coexistencia social a límites realmente peligrosos.

151 JIMÉNEZ Ornelas, René Alejandro. CAUSALIDAD EN LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA SOBRE LA INSEGURIDAD: México y Distrito Federal, 2001. La Ciudad de México, al ser el principal centro industrial, comercial, de comunicaciones y transportes, demográfico y cultural de nuestro país, se ha convertido en la entidad donde el aumento en frecuencia y gravedad de los actos delictivos han llegado a ser por demás alarmantes... De esta manera la situación que enfrenta actualmente nuestra ciudad puede servir de modelo predictivo de lo que podría suceder con las urbes más destacadas del país.

152 La delincuencia, tiene patrones bien definidos, en los centros históricos, mercantiles y culturales de las ciudades es donde actúa mayormente y a partir de ahí se va diluyendo conforme va avanzando a la periferia. Porque en estos centros se desarrolla la mayor parte de las actividades económicas, comerciales y culturales; muchos oficinistas y empleados de los grandes centros comerciales trabajan en estas zonas, este es el tipo de gente que atrae a los delincuentes.

153 La ENSI-1, realizó un diagnóstico sobre la inseguridad para conocer el comportamiento y la tendencia de la delincuencia, así como la percepción respecto a ella, con la finalidad de generar información en materia de seguridad y victimización en nuestro país a través del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad.

porque existen condiciones propicias para que la delincuencia registre un crecimiento considerable. Durante el 2001 en el 14% de los hogares del país al menos una persona fue víctima de la delincuencia, es decir que de cada 87 hogares 10 tuvieron alguna víctima.¹⁵⁴ La situación en el Distrito Federal fue más crítica: de cada 25 hogares, 10 tuvieron alguna víctima del delito,¹⁵⁵ esto significa que cada habitante de la ciudad de México tiene 3.5 veces más riesgo de ser victimizado en comparación con una persona en el resto del país (promedio nacional).

Actualmente el aumento de la delincuencia no se ha logrado reducir, pese a los datos oficiales de que el índice de seguridad ha disminuido en un 2%.¹⁵⁶ De acuerdo con la ENSI-1, el tipo de delito más común a nivel nacional y en el Distrito Federal fue el robo o asalto, seguido en importancia en el Distrito Federal, por el abuso de autoridad, mientras que en el caso del resto del país, el segundo delito en importancia son las lesiones.¹⁵⁷

Esta información contribuye para conocer la actividad delictiva que provoca la inseguridad de los ciudadanos, aunque son muchos los factores que intervienen en esa sensación en el que se abarcan amplios sectores de la sociedad mexicana, llama la atención, el delito de abuso de autoridad en el que se encuentra involucrados los operadores jurídicos, principalmente la policía.

Esto refleja en gran medida su falta de eficacia para brindar seguridad y la ineficiencia en su labor "profesional", porque en la medida de que la percepción de inseguridad crece, el ascenso para legitimar las detenciones arbitrarias, también aumenta; no obstante, los ciudadanos pierden espacio frente a la fragmentación del monopolio

154 A lo largo del 2001, a nivel nacional, el número de delitos por cada cien mil habitantes fue de 4,412.

155 En el Distrito Federal, se cometieron 17,718 delitos por cada cien mil habitantes.

156 A raíz de la muerte de personalidades del medio artístico, el Procurador del Distrito Federal, difundió por distintos medios de comunicación que el Índice de seguridad decreció en un 2% en los últimos meses del 2005.

157 Cabe resaltar que la mayoría de las personas que fueron víctimas de la delincuencia, sufrieron algún tipo de agresión o amenaza (un 56.4%), mientras que a nivel nacional la cifra se reduce a un 39% de personas agredidas, se vive con un 46% de posibilidad de ser lesionados o agredidos en el momento de ser blanco de un delito, esto con respecto a la media nacional. El robo a personas en la vía pública, el robo al transporte de mercancías y en los medios de transporte público, así como los secuestros y el robo de vehículos, son algunos delitos que se deben combatir urgentemente.

ejercido por el Estado para ejercer su derecho a castigar a través de las cuotas del poder de policía.

Para Luis González: *"Allí donde no hay estado que controla, las reglas se definen por los criterios de contingencia, por las reglas no escritas de los órdenes dominantes."*¹⁵⁸

El control policial funciona entre la disyuntiva consenso-coerción, en la medida de que crecen las condiciones probables de ser víctima de un delito, la necesidad de coerción física directa disminuye. No obstante, el Estado radicaliza la represión desde la creación de leyes de emergencia, hasta la expansión de la discrecionalidad policial.

El reclamo legítimo de los ciudadanos respecto de un Estado y un aparato policial que sea responsable y capaz de cumplir con sus funciones se vislumbra a partir de *"la percepción que las personas tienen respecto del desempeño de quienes tienen la función de brindar la protección."*¹⁵⁹

Si bien las condiciones de inseguridad por la proliferación de la delincuencia y los niveles de impunidad son circunstancias innegables que afectan a muchas personas en distintas partes del país, hay que tomar en cuenta que para muchos la sensación de inseguridad está relacionada con percepciones derivadas de un clima de opinión.¹⁶⁰

Aunque exista una brecha entre la realidad y la percepción pública de inseguridad frente a la delincuencia, es evidente que los ciudadanos no se sienten adecuadamente

158 GONZÁLEZ Placencia, Luis. HACIA UN MODELO DE SEGURIDAD CIUDADANA: entre la justicia cívica y el sistema penal. México, Fundación Preciado Hernández, 1998, p. 20.

159 GONZÁLEZ Placencia, Luis. PERCEPCION CIUDADANA DE LA INSEGURIDAD. Secc. Política y Derecho, ciudades seguras V. México, FCE-CONACyT-UAM, 2002, pp.74-78. La percepción que los ciudadanos tienen de la policía es definida por el autor como negativa, el 43% considera que la policía no es enérgica con la delincuencia. Objetivamente representa que cerca de la mitad de la población piensa que la policía es ineficiente. En nivel subjetivo sobre la confianza y protección que ofrece la policía, a pesar de que un 36.7% muestra confianza en la policía y percibe su protección, la mayor parte de los ciudadanos no parecen creer que sean eficientes.

160 Conforme a los datos obtenidos en la ENSI-1, en la ciudad de México hay más gente que se siente insegura, (llegando a ser casi el 80% de sus habitantes), en comparación con el resto del país (47%). De esta forma en el Distrito Federal existe poco menos del doble de personas que se siente insegura en comparación con las personas del resto del país; en los ámbitos del trabajo y la escuela, la proporción de la gente que se siente insegura es 3 veces mayor, y en la calle llega a ser 4 veces más.

resguardados por las instituciones públicas en su seguridad física y patrimonial; muchos tienen la sensación de que la criminalidad ha rebasado a las instituciones, que la delincuencia se encuentra prácticamente fuera de control y se cuestiona la eficacia de las instancias de control punitivo.

La falta de confianza que alimenta la sensación de inseguridad se convierte en un círculo vicioso en la medida en que el ciudadano no recurre como debiera a las autoridades para denunciar los delitos o para aportar elementos que ayuden a esclarecerlos. Gran parte de los habitantes del Distrito Federal no denuncian los crímenes que sufren porque piensan que es una pérdida de tiempo, son trámites largos y difíciles, o por desconfianza en las autoridades (sobresale un abierto rechazo hacia la inutilidad de los servicios de la Procuraduría).¹⁶¹

Al no existir confianza aumenta la cifra negra,¹⁶² es decir, todos aquellos delitos que se cometen y que las autoridades no contabilizan, ya sea porque no son denunciados o porque el ministerio público no los tomó en cuenta al considerar que son el resultado de un concurso real o ideal de delitos.¹⁶³

161 La ENSI-1 demostró que la gran mayoría de la población que sufre algún delito no denuncia el hecho ante las autoridades. Encontramos que durante el 2001 en el DF. un 76% de las víctimas NO denunciaron el delito, mientras que un 66% tampoco lo hicieron a nivel nacional. El motivo principal de la no denuncia fue la pérdida de tiempo y/o la realización de trámites largos y difíciles, seguida por la desconfianza en la autoridad; a esto se agrega, que de las personas que SÍ denunciaron el hecho, la gran mayoría no obtuvieron resultado alguno de su demanda, de esta manera encontramos que el 53% de los denunciantes no consiguieron nada al reportar el delito en el DF, y un 47% de ellos a nivel nacional tuvieron el mismo resultado. Por ejemplo, únicamente el 45% de las personas que sufrieron el delito de asalto a nivel nacional lo denunciaron, y de esos casos sólo 15% de los delincuentes fueron consignados.

162 La única forma de tener acceso a la cifra negra, es a través de las encuestas de victimización en las que se le pregunta a la gente si ha o no sufrido algún delito.

163 Los delitos que alimentan la cifra negra, son aquellos en donde aún siendo denunciados no son contabilizados por el ministerio público, por ejemplo, cuando ocurre un asalto a un microbús en donde los delincuentes se suben y despojan de sus pertenencias a los usuarios, pero el ministerio público en lugar de considerar el robo que sufrió cada víctima, toma a todos como uno solo. A este respecto el artículo 28 del Código Penal del Distrito Federal, establece: Hay concurso ideal, cuando con una sola acción u omisión se cometen varios delitos. Hay concurso real, cuando las conductas constituyen un delito continuado; es decir, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas e identidad de sujeto pasivo, se concretan los elementos de un mismo tipo penal (artículo 17 fracción III Código Penal del Distrito Federal).

Las encuestas de victimización, además de permitir calcular la totalidad de los delitos que ocurren, son útiles porque ofrecen información acerca de las víctimas, lo que permite diseñar estrategias de combate al delito.¹⁶⁴

El alto índice delictivo influye en la percepción ciudadana sobre la corrupción y la impunidad como factores determinantes que anulan el combate a delincuencia. En este sentido, para cualquier estrategia de seguridad pública es indispensable la creación de mecanismos de confianza entre las autoridades y los ciudadanos.¹⁶⁵

Hasta ahora se menciona la situación que se vive el Distrito Federal en cuanto al incremento de la delincuencia, y con ello la inseguridad que experimenta la sociedad, *"... se tienen cifras que parecen decir algo sobre lo que la gente piensa, pero no se sabe bien a bien respecto de qué o con qué fundamentos"*,¹⁶⁶ por ello se deben contemplar los factores y consecuencias que infieren en los ciudadanos diariamente como producto del crimen y la delincuencia al habitar en una gran ciudad.

Entre las posibles reacciones que sufren las personas ante el fenómeno de la criminalidad y la violencia, destacan el sentimiento de inseguridad y los cambios en las formas de vida. Estos aspectos están íntimamente relacionados con los riesgos que implican vivir en una gran ciudad, donde en general existen ambientes físicos amenazantes que generan problemas en la forma de ser de sus habitantes. Experimentan el miedo al crimen y la percepción de la inseguridad, dos aspectos que se manejan como semejantes, pero no lo son.

Luis González, sostiene la distinción teórica: *"... entre una dimensión "objetiva" de la seguridad , referida a una situación de "probabilidad", es decir, cuantitativa en la que se*

164 Ruiz, Harrell. Citado en Herrera, 2002, Periódico Reforma.

165 Porque la peor actitud de las autoridades consiste en negar la existencia del problema o pretender ocultarlo para hacer frente a la realidad y reconocer lo que está fomentando la inseguridad.

166 GONZÁLEZ Placencia, Luis. PERCEPCION CIUDADANA DE LA INSEGURIDAD. Op. Cit., p.25.

*puede resultar víctima y una más bien "subjetiva", que denota una percepción de "posibilidad", más cualitativa, de sufrir un daño."*¹⁶⁷

El *miedo al crimen* es el sentimiento de inseguridad, la preocupación por ser víctima de un crimen en particular, es la ansiedad que siente la persona por la amenaza de ser victimizada. La *percepción de inseguridad* es la pérdida del sentimiento de seguridad ocasionado por diversos factores como el deterioro físico del medio ambiente y la oscuridad. La inseguridad percibida en general se define como la percepción de vulnerabilidad que tiene una persona de ser un posible blanco de agresión en diferentes espacios familiares y desconocidos con características físicas específicas (la oscuridad o falta de alumbrado público, lugares solitarios, etc.).

La vulnerabilidad es "percepción del riesgo" y "susceptibilidad", contiene un nivel objetivo y otro subjetivo.

En cuanto al nivel objetivo, se identifican dos tipos de vulnerabilidad: la física y la social. La física se refiere a la posibilidad de ser atacado por poseer características físicas de debilidad, incapacidad de responder a una agresión y el riesgo de desarrollar consecuencias físicas severas si se es atacado. La vulnerabilidad social se refiere a una posición que ocupa el individuo en la sociedad, que le expone a la amenaza de victimización y a sufrir consecuencias por ésta.¹⁶⁸

En el nivel subjetivo, la vulnerabilidad puede considerarse como un proceso cognitivo afectivo. El componente cognitivo se observa en las creencias que pueden tener los individuos de que son susceptibles de sufrir eventos negativos y de que están poco

167 *Ibidem.* p.42

168 Los indicadores importantes en este tipo de vulnerabilidad, son los bajos ingresos y el pertenecer a una minoría étnica, ya que la gente que vive en zonas marginadas tiene mayor contacto con un medio ambiente violento.

protegidos contra el daño o infortunio. Acompañando esta cognición, está el componente afectivo como los sentimientos de ansiedad, miedo y aprehensión.¹⁶⁹

Las personas que no han sido víctimas de algún evento negativo, tienden a subestimar la posibilidad de que suceda. Esta percepción de inmunidad también puede reflejar una necesidad de control personal o una exagerada sensación de poseer habilidades para controlar los resultados.¹⁷⁰

Dentro de los factores medio-ambientales se puede mencionar que los lugares conocidos generan en los sujetos sentimientos de seguridad y aquellos totalmente desconocidos provocan miedo e inseguridad.¹⁷¹ Uno de los factores ambientales que causan más inseguridad en los sujetos es el deterioro físico del medio. El miedo al crimen en las personas está relacionado con la ansiedad, que se caracteriza por preocupación, nerviosismo e intranquilidad (síntomas urbanos), resultado de la desorganización física y social del entorno que les rodea. Los símbolos asociados con desorden como adolescentes merodeando las calles o reunidos en las esquinas, incrementan la intranquilidad urbana y con ésta, el miedo al crimen y la inseguridad.

También uno de los factores que se asocia al miedo en el ambiente es la oscuridad, la asociación frecuente de la oscuridad o la noche con el peligro es sorprendente y existe una clara evidencia de que muchos sujetos evitan dejar la casa después de que anochece por miedo a ser victimizados.¹⁷²

169 La ENSI-1 mostró que el sector de la población que se siente más seguro, es el de los adultos mayores de 65 años, mientras que los adultos de entre 46 y 55 años, a nivel nacional, y los de 56 a 65 años en el D. F., son los que se sienten más vulnerables a la delincuencia, aunque, en el caso de la ciudad de México en todas las edades el sentimiento de inseguridad predomina.

170 En la encuesta se encontró que la mayoría de las personas entrevistadas que fueron víctimas del delito o tuvieron a una víctima dentro de su hogar, perciben su lugar de residencia como inseguro, mientras que las personas que no fueron victimizadas consideran por lo menos algo seguro, es decir que el haber sido víctimas de un delito cambia su percepción de seguridad.

171 Así, la ENSI-1 mostró que el lugar donde los mexicanos se sienten más seguros es el hogar, seguido por el trabajo o la escuela, mientras que el sitio donde se sienten más vulnerables a la delincuencia es en el transporte público y en la calle en segundo lugar. Son variadas las causas por las que los sujetos pueden experimentar miedo en lugares nuevos, una es la exposición a señales desorganizadas que se interpreta como peligrosas por no estar familiarizado con ellas.

172 Los lugares poco visibles y la carencia de alumbrado público, también conforman sensaciones de riesgo y peligro inminente.

La presencia de gente extraña puede generar miedo siempre y cuando el sujeto se encuentre a solas con esa persona y piense que lo puede atacar; cuando los sujetos tienen miedo hacia personas extrañas, éstas poseen ciertas características diferentes al grupo al que pertenecen (la apariencia roquera de los jóvenes con perforaciones o tatuajes, estar drogado, caminar en zigzag o con aliento alcohólico, etc.), puede verse como una amenaza para algunos individuos, mientras que para otros, estas condiciones no conllevan ningún peligro.

Entre las características del medio-ambiente, se asocia con el miedo al crimen, a los medios de comunicación que ejercen una gran influencia sobre las representaciones que el público se hace de la criminalidad y del delincuente, al transmitir de ellos imágenes estereotipadas y casi siempre incorrectas.

De entre los medios de comunicación, la televisión es la que ha cobrado mayor importancia. Tiene una gran trascendencia, ya que llega a un público mucho más amplio que el que consulta la prensa escrita, sobre todo a aquellas personas que son más sensibles al miedo al crimen.

Así los medios de comunicación elaboran las noticias de una manera tan cuidadosa que llegan a generar en ciertos receptores una percepción de vulnerabilidad y miedo ante la posibilidad de ser victimizado, lo que origina que empiecen a tomar precauciones en su estilo de vida.

El miedo al crimen depende del grado de exposición de los ciudadanos a la información que la prensa transmite sobre la criminalidad. Sin embargo diversos estudios han probado la ausencia de una correlación positiva entre la inseguridad ciudadana y el consumo de periódicos o de emisiones televisivas. En cambio, el miedo al crimen parece aumentar considerablemente cuando las personas interrogadas están informadas sobre los delitos de que ha sido víctima algún familiar o amigo, en particular si estas personas presentan características sociales similares.

El miedo al crimen tiene consecuencias más allá de la profunda sensación de ansiedad personal. A continuación se presentan las principales consecuencias que reporta la literatura, dividiéndolas en dos importantes rubros: consecuencias individuales y consecuencias comunitarias.

Entre las consecuencias que surgen por el miedo al crimen a nivel de los individuos se encuentra principalmente efectos psicológicos negativos como sentimientos de ansiedad, desconfianza e insatisfacción con la vida cotidiana, así como esfuerzos para reducir el miedo (por ejemplo ingerir drogas), para evitar la victimización (no salir de casa en la noche, evitar a personas extrañas y limitación de actividades sociales).

La gente que teme ser víctima de algún acto criminal, tiende a permanecer más en casa, en situaciones o medios que se han hecho más seguros con alarmas, cerraduras, etc. Cuando salen de casa, tienden a evitar actividades que perciben peligrosas.¹⁷³

Aunado a estas reacciones pueden aparecer, ciertas creencias que involucran la desconfianza en los demás. Es posible que la victimización previa de la persona u otros conocidos de ella, pueda llevar a este tipo de creencias. A ello se le puede agregar la sensación de "desmoralización", estado en el que la persona se siente aislada, sin esperanzas e indefensa. Al haber perdido la confianza en su habilidad de defenderse contra el mundo, está expuesta a la ansiedad, depresión, resentimiento, coraje y otras emociones.

173 La ENSI-1 mostró que un 20% de la población ha dejado de realizar ciertas actividades para evitar ser víctimas de la delincuencia, mientras que en la ciudad de México es de 39%. Del porcentaje nacional, el 71% no sale de noche y resalta un 7.5% que ya no porta artículos valiosos como joyas. Mientras que de este 39% de personas en el D. F., el 77% ha dejado de salir de noche, seguido por haber dejado de visitar amigos o familiares que viven lejos con un 5.6%. El sector de la población que más ha dejado de realizar actividades por temor a la delincuencia, es el de los adultos jóvenes de entre 26 y 35 años de edad a nivel nacional y los de entre 36 y 55 años en caso del D. F.; mientras que los jóvenes de entre 18 y 25 años y los adultos mayores de 65, son los que menos han modificado sus actividades.

Cabe aclarar que estas consecuencias no necesariamente tienen que aparecer en todas y cada una de las víctimas del delito, además es posible que se presenten una o todas de estas manifestaciones en la persona.

A nivel de la comunidad, el miedo al crimen tiene consecuencias adversas, por lo que adquiere la relevancia de un problema social. Tiene consecuencias directas en las relaciones y la vida social: impide la formación y mantenimiento de lazos comunitarios, el enriquecimiento cultural o de diversión, la transformación de algunos lugares públicos en lugares en los que no se puede entrar, lleva a ciudadanos a cambiarse de vecindarios, convierte a los individuos en seres menos sociales, más suspicaces y con menos confianza mutua, pues la percepción de peligro lleva a desarrollar una vigilancia generalizada y en las relaciones interpersonales a la evitación de extraños y vecinos.

Otra consecuencia de gran importancia es que reduce la apelación de políticas penales liberales (como la rehabilitación) y lleva a incrementar la exigencia de encarcelamientos y castigos, con base a la creencia de que el castigo es un buen medio para frenar la criminalidad. Del mismo modo lleva a minar la legitimidad del sistema de justicia al propiciar que los ciudadanos se hagan justicia por sus propias manos.

El problema de la inseguridad pública es una situación que preocupa hoy sobre todo a los habitantes del Distrito Federal, resultado del crecimiento poblacional, la migración y la estructura urbana.

La criminalidad está creciendo, siendo el robo el delito que más aqueja a los mexicanos, la posibilidad de ser agredido o lesionado en nuestro entorno al ser víctimas de la delincuencia se vuelve cada vez mayor.

El miedo al crimen ha propiciado conductas de autoprotección tales como: el no salir de noche, no usar joyas u objetos llamativos, no traer consigo dinero en efectivo sino sólo el necesario, aunado a esta situación los mexicanos han tenido que invertir en alarmas, rejas, y en algunos casos seguridad privada, para proteger su patrimonio.

3.2. El derecho a la libertad

"El Estado es la respuesta histórica al anhelo de conciliar con fundamento en la razón la libertad del hombre expresado en un contrato."

Rousseau.

La libertad es el valor máspreciado después de la vida. La libertad es el estado existencial del ser humano en el que éste es dueño de sus actos y puede autodeterminarse conscientemente sin sujeción a ninguna fuerza o coacción física exterior.

Como sostiene Julio César Kala:¹⁷⁴

"del ejercicio de la razón,¹⁷⁵ principio fundamental de la actividad humana, se debe desprender el actuar del hombre. Del ejercicio de la razón surge la libertad¹⁷⁶ –independencia del arbitrio¹⁷⁷ de otro–, como posibilidad de elección, para elegir aquellas circunstancias que mejoren la vida individual o social, siempre que no interfiera con la libertad¹⁷⁸ de otros."

Este sentido filosófico, es la propiedad de la voluntad humana de preferir el bien que le dicte la razón, consecuencia de la naturaleza racional del ser humano. Es la racionalidad, la esencia misma de la libertad del hombre que ha cedido parte de ese derecho en aras del bienestar común y que lleva implícito el libre arbitrio.

174 KALA, Julio César. LIBERTAD Y DERECHO PENAL. Ponencia presentada en el ciclo de conferencias en homenaje a Immanuel Kant. Razón Libertad y Derecho a 200 años de su muerte. México, ENEP ACATLAN, Servicio Alemán de Intercambio Académico, febrero del 2004, pp.2 y 3.

175 Ídem. Todo hombre es libre y está dotado de una razón práctica, por ello la realidad de la libertad se encuentra en el uso práctico de la razón. Kant, Principios, 1969, pp. 14, 20-21.

176 Ídem. Para Kant, la idea de libertad es un concepto de la razón pura, referida a la filosofía teórica trascendente, no obstante: "... la realidad de la libertad se halla establecida en el uso práctico de de la razón pro principios prácticos. Estos principios determina, a título de leyes, una causalidad de la razón pura, el arbitrio, independiente de toda condición empírica (de toda condición sensible en general), y revelan en nosotros una voluntad pura, de la cual se originan las nociones y las leyes morales".

177 Ídem. "Facultad apetitiva, según nociones, en cuanto su principio de determinación se encuentra en sí misma y no en el objeto, se llama la facultad de hacer o de no hacer a discreción; en cuanto va unida a la conciencia de la facultad de obrar para producir el objeto, se llama arbitrio... El arbitrio que puede ser determinado por la razón pura se llama libre arbitrio ...".

178 Ídem. Por ejemplo la libertad –en sentido limitado– política o jurídica, "facultad de no obedecer a otras leyes externas excepto aquellas a las cuales puedo dar mi consentimiento"

De esta manera, el derecho a la libertad personal ¹⁷⁹ conforma un espacio previo de autonomía y participación del ciudadano en la vida social y política de un Estado, dentro del cual, se le debe garantizar el pleno desarrollo de sus libertades públicas, su dignidad, su integridad física, su derecho a circular libremente, etc.

En el ámbito jurídico, para Román Ibarra: *"La libertad es la posibilidad de actuar en función de la ley o ejercer sus derechos subjetivos, el cumplimiento de obligaciones, abstenerse de hacer lo prohibido y hacer o no lo que no está establecido ni prohibido"*.¹⁸⁰

Lo anterior, supone que la ley es un mandato racional, de modo que actuar conforme a ella, es hacerlo de acuerdo con la razón, lo que implica o supone la posibilidad de resistencia a las leyes injustas; porque existe mayor libertad jurídica para los ciudadanos, cuando existen menos aspectos regulados en las leyes que infieran en esos espacios de libertad que les quedan.

El respeto a la libertad personal constituye una seguridad para los ciudadanos porque representa una forma originaria de asegurar los derechos de toda persona frente a toda intervención del estado a través de sus órganos de gobierno. En este sentido, la libertad está ligada indisolublemente a la seguridad jurídica en dos dimensiones: La primera se refiere a la certeza de la norma o ley; es decir, que los ciudadanos tengan conocimiento adecuado de su contenido para que estén en condiciones de orientar su conducta de acuerdo con ella. La segunda, señala a la seguridad como una condición de confianza en el orden jurídico establecido; es decir, de sus instituciones y operadores jurídicos. Esto sólo se logra a través de mecanismos claros, precisos y congruencia de sus actividades con la ley misma; su correcta aplicación y la creación del derecho, sin

179 Por consenso entre diversos tratadistas sobre el estudio de los Derechos Humanos, consideran conveniente usar esta acepción porque tiene un sentido genérico o universal ya que tiene implícitos otros vocablos como libertad física, libertad ambulatoria, libertad individual que se asigna a cada sistema jurídico específico.

180 IBARRA Flores, Román. FILOSOFÍA DEL DERECHO MEXICANO. México, Trillas, 2002, p. 64.

antinomias. Es necesario que los ciudadanos cumplan las leyes y las aplique correctamente el poder público.¹⁸¹

No hay seguridad jurídica cuando existe negligencia en el poder público, cuando se dejan amplios márgenes de discrecionalidad so pretexto de crear figuras jurídicas que permitan a los operadores jurídicos cumplir con su cometido. Tal es el caso de las detenciones en flagrancia equiparada que realizan los operadores policiales en las que al tiempo de que ejercen la coacción física que infiere en su libertad personal, se quebranta la seguridad jurídica para no ser detenido arbitrariamente que establece el artículo 16 CPEUM, a no ser molestado en su persona o en sus bienes, salvo mandamiento escrito que dicte la autoridad correspondiente y sólo admite la detención ante conducta *infraganti* o la *cuasiflagrancia*; es decir, inmediatamente después de que se ha realizado la conducta antijurídica. Es en este momento, cuando a consideración de Laura Zúñiga, "*La vulnerabilidad de la libertad personal adquiere sus puntos más álgidos en momentos de concentración del poder en que es preciso sacrificar las libertades para mantener la autoridad*".¹⁸²

La reducción de la seguridad de los ciudadanos en el derecho a su libertad personal no es absoluto y admite limitaciones por razones de interés público: se trata de que toda detención se realice dentro del marco de la legalidad. De tal manera, que es imprescindible destacar el alcance real de los derechos de los ciudadanos a no ser detenidos arbitrariamente, a partir de los distintos ámbitos de restricción constitucional.

Sólo es posible captar el alcance garantista de la libertad personal cuando se analizan los espacios de legalidad que constitucionalmente tiene facultado el Estado para restringirla, porque constituyen los fundamentos jurídicos indispensables para motivar los alcances materiales de una detención legal.

¹⁸¹ *Ibidem.*, p. 61.

¹⁸² ZÚÑIGA Rodríguez, Laura. *Libertad Personal, seguridad Pública y Sistema Penal en la Constitución de 1993*, en ANUARIO DERECHO PENAL. Lima, Asociación Peruana de Derecho Penal, 1995. p. 13.

La realidad policial está plagada de una serie de prácticas difusas como formas de detención que en la mayoría de los casos irrumpen en la ilegalidad violentando el derecho a la libertad personal porque no se respetan las garantías de su debido ejercicio.

Se trata, de "cacheos", "redadas", "retenciones", controles como el "alcoholímetro", etc. que giran en torno a la figura del sospechoso por medio de los cuales supone una aproximación a la intervención del policía en la esfera de libertad personal de los ciudadanos que desborda la legalidad en la detención, no obstante que los policías las realizan en el desempeño de sus funciones de seguridad pública del Estado.

Metodológicamente, la relación garantías-control social como espacios en los cuales discurre el contenido material de la libertad personal, conforman las dos caras de la misma moneda: la complejidad de las relaciones entre Estado y sociedad. La realidad actual muestra que cuando el Estado implementa una mayor seguridad, existe una mayor restricción de la libertad.

3.3. La seguridad pública y el derecho a la libertad como conceptos jurídicos indeterminados

La noción de seguridad pública es un concepto jurídico indeterminado, contingente y variable, que depende de las concepciones dominantes acerca de los fines del Estado, al igual que las diversas formas de restricción de la libertad.

En este sentido, las funciones de seguridad pública se enmarcan dentro del concepto de orden público, que en un primer momento se conciben como el aseguramiento del libre desarrollo de los derechos, principal herencia de la modernidad, y en un segundo momento como el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y de las instituciones democráticas que surgieron en el Estado social o del bienestar.

Con el paso del tiempo, la noción de orden público se fue llenando de tintes autoritarios orientados al orden interno en defensa del sistema político establecido.¹⁸³ Este tipo de concepciones determinan el orden público como el mantenimiento del orden social vigente y el status quo, lo cual, significa que en un país existen graves deficiencias de estructuración de las relaciones entre Estado y sociedad. En aras del mantenimiento del orden público a cualquier costo, los gobiernos acallan protestas, encarcelan a dirigentes políticos o sociales, prohíben reuniones, disuelven manifestaciones que alteran el orden y la paz sociales.¹⁸⁴

En virtud del desprestigio del que fue uso el término orden público, se fue sustituyendo por otros conceptos que denotaron concepciones con tintes democráticos como el de seguridad pública y seguridad ciudadana. El primero dotado de un sentido amplio que se identifica con el orden jurídico general, el orden establecido por el derecho y que constituye el fin de la policía: la paz, la tranquilidad, la seguridad nacional, salubridad, moralidad públicas; y el segundo, en un sentido estricto, el orden público en la calle o la tranquilidad de una comunidad, donde los derechos y las libertades de las personas puedan desarrollarse.

En México, a partir de 1994,¹⁸⁵ cambia el concepto de orden público como un función del Estado dotada de connotación política,¹⁸⁶ a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, para la conformación un aparato policial, a través de un sistema integral de seguridad pública, y la obligación del Estado para planificar, elaborar e implementar estrategias o políticas públicas dirigidas a la seguridad, que en un sentido amplio abarca el orden público y la seguridad nacional; y en un sentido restringido la seguridad ciudadana.¹⁸⁷

183 Cfr. LÓPEZ Garrido, Diego. EL APARATO POLICIAL EN ESPAÑA. Barcelona, 1987. p. 7

184 Recordemos que en México, en la década de los 60s - 70s, se desarrolló la denominada "guerra sucia".

185 Reforma constitucional, publicada en el DOF, el 21 de Diciembre de 1994.

186 Cfr. GONZÁLEZ Ruiz, Samuel, et. al. SEGURIDAD PÚBLICA EN MEXICO... Op. Cit.

187 RICO, José María y SALAS, Luis. LA INSEGURIDAD CIUDADANA. Op. Cit., p. 35. La seguridad ciudadana constituye la función de protección de las personas y la de sus bienes frente a todo tipo de acciones violentas o de peligro. Para una mejor comprensión del término en sentido negativo, la inseguridad ciudadana es el miedo difuso que se percibe como preocupación por el fenómeno de la delincuencia como peligro social.

El concepto de Seguridad Pública contempla diferentes ámbitos:

- El formal se sustenta en la Constitución en su artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que menciona como una función del Estado, a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivas competencias, dentro de la cuál, comprende a todas aquellas actividades encaminadas a la prevención y persecución de las infracciones y delitos; a la imposición de las penas y sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menos infractor y, en general, a todas aquellas actividades que contribuyan a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas ; así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.
- El material, resultado de las políticas públicas para hacer frente a la criminalidad, cuya influencia deriva de políticas de orden trasnacional y global que repercuten directamente en el ámbito interno para evitar el riesgo social.

La seguridad pública, también puede ser abordada desde dos ámbitos: en sentido amplio o en sentido estricto: el primero se encuentra ligado a la producción de discursos de alcance global o externo del ámbito internacional sobre la amenaza del crimen organizado y la segunda se refiere a los discursos de matiz preventivo en el interior del país.¹⁸⁸

La instrumentación de esas prácticas globales de prevención y control, ha dado lugar a la creación de leyes que tienen como finalidad evitar riesgos o peligros; es decir la instrumentación de acciones ex-ante de que se cometan conductas antijurídicas, pero que representan una situación de riesgo o leyes bajo el signo de excepcionalidad penal que afectan grandemente los derechos humanos y las garantías individuales. Con lo cual, se fragmenta la potestad punitiva del Estado por ese tipo de cambios.

188 GONZÁLEZ Placencia, Luis. HACIA UN MODELO DEMOCRÁTICO DE SEGURIDAD CIUDADANA. Op. Cit., pp. 3-5.

A este respecto, Luis González, señala que esas transformaciones sustanciales:

*"se expresan a su vez en dos tendencias: una más o menos vertical, que implica una cesión explícita del monopolio de la violencia en tres planos: hacia arriba, respecto de la sujeción a convenios y tratados de carácter trasnacional; transversalmente, mediante la encarnación de medidas penales de excepción en la legislación positiva y del poder de policía. Y la otra de carácter más bien horizontal, en la que la cesión del monopolio de la fuerza traza una línea, si bien no del todo clara, desde la privatización del control penal hasta las expresiones más radicales de la venganza privada."*¹⁸⁹

La libertad personal está relacionada no sólo con los espacios de legalidad que el Estado tiene para afectarla, sino que en sentido más amplio, tiene que ver con el desenvolvimiento de las instituciones políticas en sus ámbitos formal y material, con relación a los ciudadanos; sobre todo con las instituciones de control administrativo, ya que el derecho fundamental no es más que una especificación del valor Libertad como ámbito de autonomía y participación del ciudadano en la esfera social y política.¹⁹⁰

La importancia y necesidad de abordar la libertad personal en un aspecto macro social, permite conocer el contenido de las relaciones Estado-sociedad que sólo pueden comprenderse dentro del espacio garantías y control social, en el que fluye la libertad personal.

Entre la seguridad pública y la libertad, la igualdad jurídica es el puente de comunicación entre el Estado y la sociedad. A partir de este presupuesto, la igualdad jurídica es el nexo que une las diferencias a la igualdad y las opone a las desigualdades; es decir, que la libertad como derecho fundamental necesariamente debe estar garantizada por el Estado en su función pública, respetando las diferencias y desigualdades naturales, culturales, sociales y económicas.

A este respecto, Luigi Ferrajoli, menciona:

¹⁸⁹ Ibidem., p. 5

¹⁹⁰ ZÚÑIGA Rodríguez, Laura. LIBERTAD PERSONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA. Estudio del tipo de injusto del delito de detenciones ilegales practicadas por funcionario público. Barcelona, PPU, 1993, pp. 119.

*"La <<igualdad jurídica>> es, entonces un principio normativo, sobre la forma universal de los derechos que se han convenido sean fundamentales: del derecho a la vida a los derechos de libertad, de los derechos políticos a los sociales, hasta ese metaderecho que es el derecho... al tratamiento igual ante la ley... se derivan dos consecuencias: una relativa a las dimensiones de la igualdad jurídica, la otra a la distinción entre diferencias, desigualdades y discriminaciones."*¹⁹¹

Por lo tanto, si el Estado mexicano se precia de ser social, democrático y de Derecho, requiere de una reestructuración a fondo sobre el modelo de seguridad; para ello, es imprescindible un tratamiento jurídico igualitario y cesar la aplicación de toda normativa de excepcionalidad penal o que limite en mayor medida los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos.

3.4. La Seguridad Pública como contenido político.

Para González Ruiz, López Portillo y Yáñez Romero, La seguridad pública es el *"conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa."*¹⁹²

De acuerdo a lo anterior, el gobierno tiene asignada la tarea de especificar los lineamientos de los programas, principios, niveles y formas en que ejercerá la función de seguridad; es decir, la planificación de políticas que en esta materia se implemente al interior del Estado a través de sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y

¹⁹¹ FERRAJOLI, Luigi. DERECHOS Y GARANTÍAS... Op. Cit. p. 81.

¹⁹² GONZALEZ Ruiz, Samuel; LOPEZ PORTILLO V. Ernesto, YÁNEZ Romero, José A. SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO. Problemas perspectivas y propuestas. México, UNAM, 1994. pp. 49. Para estos autores, el contenido de la seguridad pública es eminentemente político. Cabe hacer mención, que este punto de vista surge previo a las reformas al artículo 21 Constitucional y a la Ley que coordina las bases sobre seguridad de 1995

municipal), con la participación de instituciones y autoridades que en sus respectivas competencias tengan asignada colaborar en materia de seguridad pública.

A este respecto, Amadeu Recasens, opina que:

*“La seguridad pública se desarrolla mediante políticas de seguridad, que son acciones, actuaciones públicas que hay que desplegar en un período o en un ámbito y con unos medios determinados para alcanzar cotas crecientes de seguridad pública que satisfagan, bajo criterios de eficiencia y de calidad las demandas crecientes y diversas de los ciudadanos en la materia.”*¹⁹³

Estas directrices además de estar dotadas de contenidos formales y materiales, el contenido político de la seguridad pública se vislumbra en su vinculación con el proceso de seguridad transnacional.

El proceso de mundialización obliga a contemplar el surgimiento de nuevas instituciones políticas transnacionales con espacios de seguridad y policiales supranacionales.

El sistema económico neoliberal preocupado por la creación de un modelo de mercado global, se ha enfrentado a grandes obstáculos para su pretensión expansionista: la criminalidad organizada, principalmente el terrorismo y el narcotráfico.

Para lo cual, crea mecanismos internacionales a través de tratados o convenios que someta a los Estados para hacer un frente común contra estas actividades e incorporarlas a sus normas internas, aún cuando sean incompatibles y afecten los derechos de los ciudadanos, se trata de medidas de carácter excepcional.

Además, para la reproducción de los sistemas de producción triunfantes, se inicia la consolidación de su poder, que no ha de ser fácil, pero que lleva implícito una nueva ideología: el riesgo.

193 RECASENS I Brunet, Amadeu. "Inseguridad ciudadana: Un discurso construido. Oporto, 17-18 de junio de 1996, p. 19.

Uno de los grandes cambios que ha transformado las características de las nuevas sociedades, es a través de la evolución de la noción de riesgo.

A este respecto, Ulrich Beck señala:

"...los riesgos y peligros de hoy se diferencian esencialmente de los de la Edad Media... por la globalidad de su amenaza...y por sus causas modernas. Son riesgos de la modernización. Son un producto global de la maquinaria del progreso industrial y son agudizados sistemáticamente con su desarrollo ulterior."

Para este autor, la producción social de la riqueza lleva implícita la producción social de riesgos, y por tanto, la sociedad actual: *"La sociedad del riesgo es una sociedad catastrófica. En ella, el estado de excepción amenaza con convertirse en el estado de normalidad"*. El riesgo y la seguridad, guardan cierta relación con la magnitud de peligro, de tal manera que una situación es más peligrosa, en la medida en que no se puede prevenir. Distingue entre los riesgos que afectarían a todos por el mero hecho de existir y desarrollarse en unas sociedades que tratan el riesgo como un cálculo empresarial bajo la lógica capitalista de obtención de beneficios; es decir, como un negocio y otro tipo de riesgos repartidos de manera específica en las clases sociales donde la seguridad y la libertad puede comprarla quien dispone del capital suficiente para disfrutarla (dinero, poder o educación). Un peligro, lo será en la medida en que no se pueda prevenir el riesgo y no se pueda comprar seguridad para hacerle frente.

De tal manera que la seguridad, está ligada a la ineficacia en la prevención del riesgo y a la selectividad de quienes disfruten de ella. La primera lleva implícita la desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado y sus operadores jurídicos; la segunda, se rige por la inclusión-exclusión de quienes pueden satisfacer con mayor eficiencia o profesionalidad la seguridad y quienes pueden disfrutarla.

El anterior argumento, permite trasladarlo al ámbito del aparato policial a partir del conflicto entre seguridad y libertad que se sustenta en la ineficacia e ineficiencia para prevenir las conductas riesgosas.

La paradoja consiste en que la policía debe intervenir en el ámbito criminal sólo en aquellos casos de conductas antijurídicas, y a la vez, reclama su intervención ex-ante de que ocurran las mismas. Esto implica otorgarle un poder y una capacidad de preselección de sujetos o de actitudes bajo el rubro de la sospecha en base a la construcción y clasificación de estereotipos, que en la ejecución de políticas policiales dotadas de un plus de poder, permite crearlas a partir de la ideología policial sobre los medios y conocimientos que se suministran a la policía.¹⁹⁴

3.5. La seguridad ciudadana

Todo grupo social, en cuanto compuesto por individuos que aspiran a una realización personal pueden generar, y genera de hecho tensiones entre las idénticas aspiraciones de las personas que lo componen pero que por las diversas posiciones que ocupan crean conflicto, y este puede derivar de una sensación de inseguridad, cuando se habla de este término se acota al referirlo en general a orden público, a tranquilidad en la calle.

La noción de seguridad ciudadana está relacionada con las nociones de orden público y seguridad interior que denotan la función de policía que tiene el Estado para preservar el desarrollo de las libertades públicas de todos los ciudadanos y el funcionamiento de los servicios públicos de interés general.

Se considera que el orden público es de origen decimonónico-positivista aceptado por todos con base en el contrato o pacto social, cuyo objetivo es evitar el desorden, la ruptura del orden establecido. Por lo cual, el Estado al actuar como gestor del bienestar

194 RECASENS I Brunet, Amadeu. "El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad en la aplicación del derecho". Comunicación presentada en el IV Congreso de Sociología, grupo de trabajo N°. 21, 24-26 de septiembre de 1992, p. 8

colectivo, lo debe asegurar. De esta forma, Amadeu Recasens, resume el concepto de orden público, de la siguiente forma:

*"Contrastar la conducta de los ciudadanos con la normativa y las costumbres "pactadas" por la "sociedad" y protegidas por el Estado. Los contraventores, considerados enemigos del bienestar público, deben ser separados del colectivo y deben ser castigados"*¹⁹⁵

Existen dos conceptos de orden público, en sentido material o restringido que consiste en una situación de orden exterior o tranquilidad en una comunidad, es la respuesta al desorden público basado en el consenso con el objetivo de evitarlo, ésta concepción, progresivamente se va administrativizando a medida que el Estado incrementa su intervencionismo; y el orden público en sentido formal, que consiste en el orden general de la sociedad que se establece a partir de la Constitución.¹⁹⁶

La seguridad ciudadana se planteó como alternativa al orden público, como un concepto más acorde con las exigencias constitucionales de los Estados de Derecho; ya no supone una simple contestación o adecuación de las conductas a las normas, sino una valoración de conflicto entre los derechos de los ciudadanos y la protección de los mismos como premisa esencial para su libre ejercicio.¹⁹⁷

La seguridad ciudadana es un concepto sustancialmente distinto al de orden público, la protección, se dirige a aquellos derechos inherentes a la naturaleza misma de los ciudadanos como personas y en todas las esferas o ámbitos en los que se desarrollan.

Esos derechos deben ser amparados ante ataques reales o posibles, y al respecto, Amadeu Recasens, señala:

"La protección de personas y bienes...se realiza, ante agresiones violentas o el peligro de que se produzcan estas. Es precisamente esa nota de violencia

¹⁹⁵ RECASENS i Brunet, Amadeu. "Inseguridad ciudadana: un discurso construido". Op. Cit., p. 7.

¹⁹⁶ RECASENS i Brunet, Amadeu, "El claroscuro de los monstruos", Op. Cit., pp. 18 y 19.

¹⁹⁷ RECASENS i Brunet, Amadeu. "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autonómico. Madrid, Ministerio del Interior, 1996, p. 48.

la que justifica que un papel destacado en el mantenimiento de la seguridad pública recaiga sobre los Cuerpos de Policía, que son los órganos administrativos específicamente preparados para actuar por medio de la fuerza, llegado el caso.”¹⁹⁸

Esa protección debería ser su finalidad; sin embargo, ha desembocado en un refuerzo en los mecanismos de control, especialmente en el aparato policial por su amplia intervención discrecional en los derechos humanos y garantías individuales de los ciudadanos, lo que genera conflictos y la ruptura de los valores democráticos de convivencia social.

Todo esto comporta lo que Amadeu Recasens denomina: *“una clara decantación hacia la seguridad pública en detrimento de la seguridad ciudadana.”*

De tal manera que en la actualidad, un nuevo cambio opera, resultado de las políticas transnacionales de seguridad, que van a adaptar medidas extraordinarias a la nueva exigencia de seguridad interior del Estado¹⁹⁹. Se trata de garantizar la seguridad del propio espacio urbano, una protección ante el posible desorden de sus habitantes o una incontrolada invasión de inmigrantes.

Desde esta perspectiva se trata de mantener el control dentro de un espacio urbano en el que existan medidas de autoprotección del mismo. Este concepto de seguridad interior, es el más complejo y difuso. Por un lado, la seguridad ya no se dirige hacia los ciudadanos, sino al lugar; y por el otro, los derechos y libertades quedan relegadas a segundo plano porque lo importante es la evitación de riesgos que pongan en peligro el orden y la seguridad interior del Estado.

El concepto de seguridad interior es hasta ahora el menos estudiado y el más difuso, porque conlleva una indeterminación en cuanto al espacio, al bien protegido y las normas que lo regulan.

¹⁹⁸ *Ibidem.*, p. 21.

¹⁹⁹ Cfr. RECASENS i Brunet, Amadeu. "Inseguridad ciudadana: un discurso construido", , "El claroscuro de los monstruos", "La seguridad y el modelo policial español" Op. Cit.

3.6. La policía ejerce la seguridad pública a través de la coacción directa.

En un Estado de Derecho,²⁰⁰ el uso de la fuerza física está sometido a reglas. La coacción física directa utilizada por la policía debe sujetarse a los siguientes lineamientos:

- Como autodefensa, para combatir desordenes o alteraciones que representen un peligro de dañar a la administración en general
- Para evitar todo tipo de actos delictivos contrarios al orden público.

La seguridad pública como obligación del Estado en relación a la libertad de las personas, implica, la tutela de bienes jurídicos y la sanción correspondiente en caso de lesión o puesta en peligro.

Al ser la detención una actividad policial proclive a la ilegalidad que afecta uno de los derechos fundamentales del individuo más importante y preciado: la libertad personal; que constituye el límite por excelencia que debe proteger el Estado frente a todo acto de autoridad que realizan los diferentes órganos, instancias e instituciones que lo integran.

Para el análisis crítico sobre la detención que realiza la policía preventiva del Distrito Federal, desde un punto de vista político criminal, se vislumbran como problemas centrales el enfrentamiento entre eficacia y garantías, la disyuntiva entre seguridad pública y seguridad jurídica.

Esta confrontación; Amadeu Recasens²⁰¹ la argumenta de la siguiente manera:

- ✓ Si se quiere disfrutar de las libertades y derechos, es preciso asegurar que no van a ser perturbadas.

200 AGIRREAZKUENAGUA, LA COACCION ADMINISTRATIVA DIRECTA. Op. Cit, pp . 36 – 50. Para este autor, citando a Otto Mayer, en el Absolutismo, se usaba libremente ya que afirma que la policía tenía el deber de aplicar la fuerza por cualquier medio

201 RECASENS I Brunet, Amadeu, "El claroscuro de los monstruos", Op. Cit., pp. 17.

- ✓ Libertades y seguridad se plantean como dos platos de una misma balanza, que exigen un equilibrio, luego es preciso sacrificar parte de las libertades a su propia seguridad.

Con referencia a la primera proposición, para garantizar que se disfruten las libertades, es necesario que su protección sea eficaz, por lo cual, es necesario, dotar a los encargados de su protección, de los medios de actuación suficientes y eficaces, incluso, si ello perturba algunos derechos y libertades.

Este discurso olvida dos principios fundamentales del estado de Derecho:

- A) Sólo las libertades, constituyen derechos fundamentales, en tanto la seguridad es solamente una condición necesaria para su realización, pero de ninguna manera, constituye un derecho comparable u oponible a ellas.
- B) El concepto de eficacia no se puede desvincular del concepto de eficiencia, una eficacia sustentada en el endurecimiento de métodos ineficaces, significa endurecer la ineficacia y el costo de las garantías en aras de la eficacia va contra toda idea de eficiencia, lo que resulta excesivo, en relación al objetivo.

La consecuencia de abandonar estos dos principios, es el surgimiento de un modelo híbrido de administrativización del sistema punitivo y de selectividad criminal a través de la creación de estereotipos, lo que provoca la incesante alarma social, cuyo efecto se resiente de forma más marcada en el ámbito humano, en su esfera personal y la seguridad de sus bienes.

La ineficacia del sistema punitivo en la lucha contra el delito y la inseguridad ciudadana desquebraja la credibilidad de la sociedad en el sistema de impartición de justicia, en sus instituciones y en sus actores.

A partir de una postura garantista de protección a la libertad personal, surge la exigencia de un estudio político social en el que es indispensable adentrarse al contenido no sólo formal, sino material de este derecho.

Al analizar el contenido constitucional de la vigencia del derecho a la libertad personal, principalmente dirigida al estudio de los artículos 16, 19 y 21, los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad jurídica y la relación entre los anteriores conceptos con el aparato policial; es decir con la Policía Preventiva del Distrito Federal; se advierte, la imperiosa necesidad de abordar la influencia de legislaciones excepcionales asociadas al tratamiento del fenómeno de la delincuencia organizada y la creciente demanda de una mayor represión de la criminalidad que incide nítidamente en la restricción de la libertad personal y que contribuye a construir un clima de terror que a combatir las verdaderas causas del problema, la inseguridad ciudadana.

Lo anterior se advierte en el recorte permanente de derechos fundamentales que tienen como sustento la protección de la dignidad humana como exigencia democrática.

En un estado democrático de derecho no es posible contraponer la eficacia con los derechos fundamentales.

A manera de ejemplo, la Ley Contra la Delincuencia Organizada, no es más que *“una estrategia legislativa que va más allá del control de este tipo de delitos. Estrategia, en última instancia, encaminada a disuadir e intimidar a un número y creciente grupo social marginado por la readecuación del Estado y de la economía en las nuevas necesidades capitalistas”*.²⁰² Esa normativa, es el resultado de la adecuación de normas transnacionales al interior de los Estado, las cuales, han sido acogidas en el ámbito administrativo bajo el signo de riesgo o peligro que comportan ciertas conductas: verbigracia, los grupos denominados de “riesgo”, como los desempleados, los limpiaparabrisas, los niños en la calle, etc. Son aquellos que se encuentran al margen de la maquinaria productiva y sujetos a este tipo de control duro.

202 SERRANO – PIEDECASAS Fernández, José Ramón. Op. Cit. p.126.

Capítulo 4. Los límites a la intervención policial

“Los derechos fundamentales constituyen la base de la moderna igualdad que es precisamente una igualdad en droits...la constitucionalización rígida de estos derechos sirve para injertar una dimensión sustancial no sólo en el derecho sino también en la democracia.”

Luigi Ferrajoli.²⁰³

Para el desarrollo de este tema, se parte de una teoría dualista en la que se considera a los derechos humanos y a las garantías individuales como los derechos fundamentales que limitan la actuación policial en la esfera de libertad y seguridad de las personas.

En las garantías individuales, se encuentra inmersa la protección del mayor número de derechos humanos y aunque difieren en la forma de sanción, el carácter sustancial de los mismos, le asigna un valor universal y reconocimiento pleno en el ejercicio de los derechos en la democracia.

A partir de la teoría del garantismo,²⁰⁴ se delinearán perfectamente: el carácter vinculado del poder público en el Estado de Derecho, la divergencia entre eficacia y eficiencia en el actuar policial que pone en crisis la legitimidad del ejercicio de la coacción física.

Porque a juicio de Luigi Ferrajoli: *“EL derecho y el proceso, en efecto, garantizan contra la arbitrariedad en cuanto representan técnicas exclusivas y exhaustivas del uso de la fuerza con fines de defensa social”*²⁰⁵

203 FERRAJOLI, Luigi. DERECHO Y GARANTÍAS...Op. Cit., p.23.

204 Ibidem., p. 851. Para el autor, “El garantismo designa un modelo normativo de derecho: precisamente por lo que respecta al derecho penal, el modelo de estricta legalidad

205 Ibidem., p. 763.

4.1. Breve referencia sobre los derechos humanos

La CNDH ha establecido que los derechos humanos, son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.²⁰⁶

En este sentido, es de vital importancia que los derechos humanos no sólo conformen un conjunto de principios de aceptación universal, sino que al ser reconocidos constitucionalmente, con ello, se garantiza jurídicamente a todas las personas el respeto a los mismos, con la finalidad de asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual.²⁰⁷

El artículo 6 del Reglamento Interno de la CNDH, define a estos derechos como: *"inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano"*. En su aspecto positivo, es decir, por estar plasmados legalmente, son los que reconoce la CPEUM y los que se recogen en pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el gobierno mexicano que les otorga carácter obligatorio de aplicación en el ámbito interno.

Los bienes jurídicos tutelados por los derechos humanos son: La vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la integridad, la seguridad, la educación, la salud, la justicia, la paz común y el medio ambiente.

El principio de respeto a la dignidad de la persona es el ingrediente básico para la protección de los derechos humanos. Es el vértice entre la libertad y la seguridad de las personas para el libre desarrollo de su personalidad y libre autodeterminación sobre su vida dentro de toda sociedad democrática. En éste sentido, surge una relación bilateral

²⁰⁶ Cfr. Página en Internet de la Comisión Nacional de los Derechos humanos, <http://www.cndh.org.mx>.

²⁰⁷ SEGESTRE Ríos, Sergio. MANUAL BÁSICO DE DERECHOS HUMANOS PARA AUTORIDADES MUNICIPALES. México, CNDH, 2003, p. 16.

recíproca entre el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos y la actividad policial edificada en una profesión de servicio, también, digna para los policías.²⁰⁸

Los derechos humanos, desde el punto de vista filosófico, poseen cuatro características esenciales:²⁰⁹

- 1) Son *eternos* porque siempre pertenecerán al hombre como individuo de la especie humana.
- 2) Son *supratemporales* porque están por encima del tiempo y por lo tanto, del Estado mismo.
- 3) Son *universales* porque son para todos los seres humanos del orbe.
- 4) Son *progresivos* porque concretan las exigencias de la dignidad de la persona humana en cada momento particular de la historia.

La clasificación más conocida de los derechos humanos se fundamenta en un enfoque periódico, de acuerdo a su progresiva cobertura. De esta manera se estudian 3 Generaciones de Derechos humanos que son:²¹⁰

Primera generación:

Surgen con la Revolución Francesa, en rebeldía contra el absolutismo del Monarca. La integran los denominados *derechos civiles y políticos* (la vida, la libertad, la igualdad).

Segunda generación:

La constituyen los derechos de tipo colectivo: *los derechos sociales, económicos y culturales*. Surgen como resultado de la Revolución Industrial. Son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del Estado (la salud, la educación, la seguridad pública).

208 BERINSTAIN, Antonio. "Ética policial", en POLICIA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. [Comp. José M. Rico] Madrid, Alianza, 1983, pp. 240. La dignidad de los policías como encargados de hacer cumplir la ley las importantes tareas que los policías llevarán a cabo conienzuda y dignamente, tareas de servicio y de protección a la comunidad y a todas las personas.

209 Comisión Nacional de Derechos Humanos. LOS DERECHOS HUMANOS. México, 1997, pp. 7 – 10.

210 Ibidem., pp. 13 – 20.

Tercera generación:

Se forma por los llamados *derechos de los pueblos o de solidaridad*. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran (la paz, el desarrollo, el medio ambiente, la autodeterminación).

La aparición de los derechos humanos se remonta a Francia en el periodo de la ilustración, el discurso de los derechos humanos fue utilizado por la burguesía y dio la pauta para la transformación social que vivió ese país y que trajo como resultado el nacimiento de un Estado, bajo el principio democrático erigido por la voluntad popular.²¹¹

El Convenio contra la tortura, es el más reciente y en él se proscribe la práctica de la tortura definida como:

*“Todo acto intencional que provoque graves dolores o sufrimientos a una persona, ya sean de carácter físico o mental con la finalidad de coaccionarla o intimidarla para obtener una confesión o bien para castigarla por un acto cometido o que se presume que cometió siempre y cuando quien provoque los dolores o sufrimientos sea un servidor público o en ejercicio de sus funciones lo permita o instigue”.*²¹²

Es importante destacar el aspecto de interiorización estrictamente personal de la cultura de derechos humanos basado en la dignidad y el respeto a las personas en general, a

211 El paso siguiente fue al finalizar la segunda guerra mundial con la creación de la ONU, como un foro de propuestas que adoptaron los países miembros. Como trabajo principal de esta organización se elaboró el documento titulado “La Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en el que se establecen los derechos personales, jurídico-políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Al existir la pugna entre los países del bloque comunista y los del bloque capitalista durante la etapa de la llamada guerra fría, surgieron dos pactos internacionales que se agregaron a la declaración inicial, éstos son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de corte claramente anti-imperialista y que constituye una concesión a la postura socialista; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que constituye una limitación al poder estatal socialista reconociendo el país infractor el derecho de otro estado para denunciarlo. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, firmado por el Parlamento Europeo, reconoció el derecho del individuo a denunciar a su propio Estado ante un organismo internacional, la Comisión Europea de Derechos Humanos.

212 A raíz de la celebración del convenio contra la tortura, su práctica se vio disminuida e incluso erradicada de los textos legales, que en diferentes países era permitida a razón de que el fin justifica los medios porque en una cultura de tolerancia y del respeto a los derechos de los demás nunca se podrá consentir o admitir esa premisa.

quien no comprenda que los derechos humanos son comunes y de cada persona sin importar etnia, país, creencia o ideología sin más limitaciones que las previstas por el ordenamiento jurídico, tampoco las leyes le serán suficientes.

Partiendo de esta premisa, en una sociedad que se precia de ser democrática, la función policial reviste una vital importancia, y cada uno de sus miembros debe estar conciente de la alta responsabilidad que les corresponde y de acuerdo con el mandato constitucional, garantizar el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.

Tener clara esta proposición de orden constitucional, así como la asimilación del concepto cultural de respeto a los derechos humanos, adecuando su comportamiento a estos imperativos, por más difícil que parezca, es la mejor actitud que un policía puede adoptar en una sociedad avanzada para establecer el difícil equilibrio entre libertad y seguridad.

Un modelo de policía democrática y con verdadera vocación de servicio a los ciudadanos, antepone como tarea prioritaria la protección antes que el hecho formal de hacer cumplir la ley, sabiendo finalmente que la ley es un instrumento del que ha de valerse para proteger derechos y libertades no para violarlos. Por lo cual, se olvida del enfoque tradicionalista de ver a la ley penal como la única solución a la inseguridad ciudadana, y como obstáculos a su labor, las limitaciones que constituyen las garantías de los detenidos, los derechos procesales etc.; para comprender que en la realidad, dichas garantías y derechos constituyen primordialmente la premisa constitucional que se ha comprometido a proteger y hacerla cumplir, incluso, con el uso de la fuerza, cuando las circunstancias así lo ameriten.

En el caso de que algunos individuos o grupos practiquen la violencia, sólo las personas e instituciones cuya formación se sustente en la base moral de valores universales estarán en condiciones de responder de manera oportuna utilizando la fuerza necesaria y selectiva que permita respetar la vida, la integridad física y moral de los discrepantes.

Desde luego ésta no es una tarea fácil, pues desde siempre han existido sectores discrepantes o recelosos de la actividad policial y sólo aquellos que han sufrido las consecuencias de la violencia podrán justificar la imparcialidad y la necesidad de respuesta. En el mejor de los casos la intervención deberá ser acatando el principio básico de respeto a las personas y a sus derechos fundamentales, utilizando solo la fuerza que sea estrictamente necesaria limitando el ejercicio de los derechos con sujeción al ordenamiento jurídico con un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos.

4.2. La regulación internacional que protege los derechos humanos frente a la actuación policial.

"Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de rebelión contra la tiranía y la opresión"

Declaración Universal de los Derechos Humanos.²¹³

De acuerdo al artículo 133 de la Ley Suprema, las leyes o tratados internacionales tienen un rango equivalente a la Constitución. La Carta Magna es precisa en su señalamiento; sin embargo, el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza una clara muestra de la variación en la interpretación constitucional

"El criterio sostenido por este Alto Tribunal, en relación con la jerarquía normativa propia de los Tratados Internacionales, es que se les considera en un segundo plano inmediatamente debajo de la Constitución Política Federal, ya que de estos se derivan compromisos internacionales que son asumidos por el Estado Mexicano y que comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional".²¹⁴

213 La importancia de velar porque los derechos humanos estén protegidos por un régimen de derecho ha sido destacada por las Naciones Unidas desde que se redactó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (preámbulo), misma que orienta las actividades de dicha organización en su relación con los Estados miembros, ayudando a construir y fortalecer las estructuras nacionales que tienen repercusión directa en la observancia global de los Derechos humanos y el mantenimiento del Imperio de la ley.

214 Información que se obtuvo de la presentación de la Compilación de Tratados Internacionales de la SCJN.

Sin la preservación del Estado de Derecho, se producen violaciones a los derechos humanos y cuando se producen violaciones a los derechos humanos, se propicia la rebelión, se agudizan los conflictos, crece la inseguridad y con ello el riesgo de ser susceptible de la aplicación de la ley en forma arbitraria.

Bajo esta perspectiva, la violación constante a los derechos humanos no contribuye al mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos, por el contrario, agudiza su deterioro. Sin embargo, en la actualidad, se vive aún bajo los viejos mitos de que el respeto a los derechos humanos constituye la antítesis de una eficaz aplicación de la ley, porque para abatir la criminalidad, detener al delincuente y garantizar su castigo, es preciso no sólo pasar por alto algunas normas, sino dotar de mayores facultades a los policías.²¹⁵

La tendencia del abuso policial, se manifiesta en el uso de la fuerza empleada en la represión de manifestaciones o el recurso a presiones físicas para obtener información de los detenidos o el uso excesivo de la fuerza física o moral para llevar a cabo una detención.

En el discurso de la aplicación de la ley como declaración de guerra contra la criminalidad, los derechos humanos no son más que un obstáculo que han puesto en el camino de los policías para prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas que ponen en peligro el orden, la paz y la seguridad de la sociedad.

Estos mitos persisten hoy en día a través de la solicitud de autoridades que demandan dotar de mayores atribuciones a los policías judiciales del fuero común y administrativos para realizar labores de inteligencia contra la delincuencia organizada, especialmente el narcomenudeo y la piratería.²¹⁶

215 Tal es el caso, en la detención aplicada de forma arbitraria sin existir los requisitos que establece el artículo 16 Constitucional sólo será subsanada mediante la expedición del auto de formal prisión correspondiente o de causa fundada en la que se manifieste la presunta responsabilidad de un hecho considerado como delito. Motivo por el cual, cesan los efectos de la ilegalidad de la detención.

216 A manera de ejemplo, el Secretario General de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas Rodríguez, se pronunció porque se otorguen mayores atribuciones (labor de inteligencia) a los cuerpos policíacos locales de todo el país a fin de que

Es importante erradicar todos estos mitos que dificultan la eficacia en la tarea policial, porque cuando se percibe que son los mismos policías quienes quebrantan la ley, esos resultados se aprecian en la práctica constante de violaciones a los derechos humanos; sin embargo, cuando prevalece el respeto a la legalidad y a los derechos humanos, además de mejorar la eficacia de la labor policial, fomenta la confianza de la sociedad hacia los policías encargados de su seguridad al ser la primera línea defensiva a favor de los derechos humanos de los ciudadanos, porque su estructura en la aplicación de la ley no se sustenta en el miedo o en el poder, sino en la profesionalidad y la legalidad.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo sobre los efectos que generan ambas situaciones.²¹⁷

Violaciones a los derechos humanos	Respeto a los derechos humanos
<ul style="list-style-type: none"> • Menoscaban la confianza del público; • Agudizan el malestar social; • Reducen la eficacia de los procesos judiciales; • Aíslan a la policía de la comunidad; • Hacen que el culpable quede en libertad y el inocente sea castigado; • Hacen que la víctima de un delito quede sin reparación por sus sufrimientos; • Defoman el concepto de aplicación de la ley y lo despojan de toda ilicitud; • Obligan a los organismos policiales a adoptar un planteamiento reactivo en lugar de preventivo; • Suscitan las críticas de la comunidad internacional y los medios de información originan presiones políticas contra el Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se fomenta la confianza del público y se propicia la cooperación de la comunidad; • Se contribuye a la solución pacífica de conflictos y denuncias; • Los procedimientos judiciales funcionan con eficacia; • Se considera que la policía forma parte de la comunidad y realiza una función social valiosa; • Se sirve a la administración equitativa de justicia; y por consiguiente, se fomenta la confianza en el sistema; • Se sienta un ejemplo para la sociedad en lo que se refiere al cumplimiento de la ley; • La policía puede estar más cerca de la comunidad, y por ello estar en condiciones de prevenir e impedir la comisión de delitos mediante una labor más dinámica; • Se obtiene el apoyo de los medios de comunicación, de la comunidad internacional y de las autoridades políticas.

contribuyan en el combate al narcotráfico; así mismo, considera importante una reforma legal que contemple la participación de la autoridad local en el combate al narcotráfico e incluso la piratería. México, 13 febrero 2004. <http://www.excelsior.com.mx>.

217 Alto Comisionado para los Derechos Humanos. DERECHOS HUMANOS Y APLICACIÓN DE LA LEY. N.º 5. Nueva York – Ginebra, Centro de Derechos Humanos, 1997. p. V.

El contenido esencial de la policía en las democracias modernas es proteger los derechos humanos, defender las libertades fundamentales, mantener el orden público y el bienestar general.²¹⁸ En este orden de ideas, la actuación policial en México, de acuerdo al artículo 25 CPEUM, debe ceñirse a esos parámetros democráticos en consonancia con el artículo 133.

En atención a lo anterior, existe la obligación por parte de los operadores jurídicos y policiales, de observar los siguientes instrumentos internacionales:

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)*,²¹⁹ orienta la actuación policial al contemplar los principales derechos de los ciudadanos que se deben de respetar y que tienen una relación directa con la aplicación de la ley; entre los que se encuentran: el derecho a la vida, la libertad y seguridad de la persona, la prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles o degradantes, la prohibición de la detención arbitraria, el derecho a un juicio imparcial, el derecho a la presunción de inocencia hasta que se demuestre la culpabilidad, y la prohibición de la retroactividad de las medidas penales.

En el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*,²²⁰ contempla, al menos tres aspectos fundamentales relacionados con la aplicación de la ley en la actuación policial: El primero se refiere a que la ley no se administra en el vacío; es decir, que la policía debe cumplir sus obligaciones en el contexto de las circunstancias económicas a que se enfrenta la población a la que se ha comprometido a servir y proteger. En el segundo, se considera que no es correcto suponer que los

218 El párrafo 2 del artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "En el ejercicio de sus derechos, y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática."

219 Resolución 217 A(III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948; Recopilación, vol. I, p. 1.

220 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 3 de enero de 1976. El pacto es un instrumento con fuerza legal obligatoria que debe ser respetado por los Estados parte; su aplicación es supervisada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. La consideración de este Pacto es importante porque aún cuando no guarda relación directa con la aplicación de la ley en la actuación policial, se apoya en este instrumento por su carácter civil y político que infiere en la relación policía – sociedad sobre el respeto a los derechos humanos.

derechos económicos y sociales, en su conjunto, no guardan relación con la labor cotidiana de los policías; ejemplo de ello son los derechos económicos sociales que tienen relación directa con la labor que realizan los elementos policiales como lo es, la no discriminación, la protección contra el desalojo forzoso y las normas básicas de trabajo.²²¹ Por último, el reconocimiento de los derechos humanos como universales, igualitarios e interdependientes; es decir, que la aplicación de los tratados y convenios internacionales se realiza indistintamente por su carácter universal para todo ser humano.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP),²²² define con mayor precisión el contenido de los Derechos humanos, como lo son: el derecho a la vida (artículo 6), la prohibición de tortura (artículo 7), la prohibición de detención arbitraria (artículo 9), la prohibición de pena corporal por deudas de carácter civil (artículo 11), el derecho a un juicio imparcial (artículo 14) y la prohibición de la retroactividad de las medidas penales (artículo 15).

El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²²³ este instrumento adicional, autoriza al Comité de Derechos humanos a recibir y examinar comunicaciones con personas que afirman haber sido víctimas de violaciones –entre otras– por la actuación policial de cualquiera de los derechos protegidos por el Pacto.²²⁴

El Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.²²⁵ Este Protocolo fue destinado a

221 En el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se protege una amplia gama de derechos, entre los que se encuentra, el derecho al trabajo bajo condiciones razonables de empleo, a la organización sindical y el seguro social, a la protección de la familia y de los niños, a un nivel adecuado de salud, a la educación y a tomar parte en la vida cultural.

222 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 23 de marzo de 1976. El pacto es un instrumento con fuerza legal obligatoria que debe ser respetado por los Estados parte; su aplicación es supervisada por el Comité de Derechos humanos de Naciones Unidas.

223 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 23 de marzo de 1976 (al mismo tiempo que el Pacto).

224 En el examen de denuncias, el Comité ha acoplado un acervo considerable de jurisprudencias, que proporciona una orientación útil para interpretar las repercusiones del Pacto en la actuación policial.

225 Resolución 44/128 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1989; entrada en vigor el 11 de julio de 1991.

prohibir a los Estados partes, el uso de la pena de muerte, debido a que, por un lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sólo impone estrictas limitaciones al uso de la pena de capital y por el otro, en virtud de la exigencia de la opinión pública a favor de la abolición de este tipo de pena porque atenta en contra de la esencia misma de la naturaleza humana: la vida.

*El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (CCFECL),*²²⁶ establece las responsabilidades concretas de los elementos policiales en relación con el servicio a la comunidad, la protección de los Derechos humanos, el uso de la fuerza, el tratamiento de la información confidencial, la prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la protección a la salud de las personas bajo su custodia, la corrupción el respeto a la legalidad, al propio código y a las Directrices para la aplicación más efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.²²⁷

Los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley (PBEFAF),*²²⁸ toman en cuenta el carácter frecuentemente peligroso de la actuación policial y en términos generales señalan, que la amenaza a la vida y a la seguridad de los policías debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad. Al mismo tiempo se establecen normas estrictas sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por la policía, circunstancias y forma de utilización, las medidas que se deben adoptar después de su uso y la responsabilidad en caso de uso indebido. Sólo se podrá recurrir a la fuerza, cuando sea estrictamente necesario y sólo en la medida en que sea preciso para la ejecución de funciones legítimas.

226 Resolución 34/169 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1979. El Código se compone fundamentalmente de 8 artículos, cada uno va acompañado de un comentario detallado en el que se aclaran las repercusiones normativas del texto. En esencia, conforma el patrón básico por el que la comunidad internacional evalúa la conducta de la policía, civil, o militar, uniformada o no.

227 Resolución 1969/61 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1989.

228 Informe del Octavo Congreso, Cap. I, Secc. B.2.

La *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (CTPCID),²²⁹ va más allá en lo que se refiere a la protección contra el delito internacional de tortura, donde los Estados parte están obligados a adoptar medidas legislativas, administrativa, judiciales y policiales para impedir actos de tortura y a comprometerse a respetar el principio de no expulsar o extraditar a una persona cuando haya razones fundadas para creer que estaría bajo peligro de ser sometida a tortura, a velar porque las víctimas de tortura tengan derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente resuelto por las autoridades competentes, a proteger a quien presente la queja y a los testigos, a excluir las pruebas o declaraciones obtenidas mediante tortura; y a indemnizar a la víctima y a sus familiares a cargo.²³⁰

4.3. El retroceso de los derechos humanos en la actuación policial

Las reformas legislativas en materia de delincuencia organizada promovidas a partir de 1996,²³¹ hacen aún más incompatible la legislación mexicana con las obligaciones contraídas por el Estado mexicano al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque contraviene el artículo 2 de la misma que establece la obligación de los Estados de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos establecidos en ella.

Las reformas hechas en materia penal, vulneran los derechos humanos, y el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos, en tanto que no involucra a la sociedad, ni obliga a los poderes de la unión y reafirman la falta de voluntad por establecer en México un Estado verdaderamente democrático donde se respeten y protejan los derechos humanos universalmente reconocidos. Más bien se trata de una forma encubierta de instaurar un sistema de excepción o emergencia, con

229 Resolución 39/46 de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1984; entrada en vigor el 26 de junio de 1987.

230 En este sentido, el delito internacional de tortura es "Todo acto por el cual se inflijan intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sea físicos o mentales, con los fines siguientes: a) obtener de ella una información o una confesión, y b) castigar, intimidar o coaccionar a esa persona.

231 Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el DOF, el 7 de noviembre de 1996.

restricción de derechos que la propia Corte Interamericana ha señalado como insuspendibles.²³²

La Declaración del Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, señala las características esenciales de integrales e indivisibles a los derechos humanos. Por lo cual, un programa implementado por el gobierno mexicano para dar cumplimiento a ese plan de acciones, debería establecer actividades dirigidas a garantizar la totalidad de los derechos humanos, su obligatoriedad y las reformas legislativas necesarias para su cumplimiento, retomando necesariamente las recomendaciones que al gobierno mexicano han hecho los distintos órganos intergubernamentales tanto de las Naciones Unidas como de los Estados Americanos, con la intervención de los tres Poderes de la Unión y la participación de la sociedad en su conjunto.²³³

No obstante, el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión), en 1999, indica de manera analítica, aquellos aspectos del Estado mexicano

232 Conclusiones del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México presentado a la 102 Sesión Ordinaria de la Comisión Interamericana de Derechos humanos de la OEA Marzo 1999. Dentro de las cuales se propone: Reformular el programa involucrando en su diseño a la sociedad en su conjunto, de manera especial a los organismos civiles de derechos humanos, de acuerdo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación que lo reglamenta. Además de que dicho programa sea un plan nacional que con carácter de ley, establezca la obligatoriedad y la vinculación de todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo los Poderes de la federación y sus estados integrantes, establezca las sanciones a las que incurran los servidores públicos por omisión o acción, y que formule acciones para la consecución de metas verificables en fechas preestablecidas a corto, mediano y largo plazo, por un órgano dotado de plena autonomía. Que en dicho plan se incluyan iniciativas encaminadas al logro de la paz en aquellas zonas de violencia armada, sancionando a responsables de la comisión de delitos, y de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, en particular a los grupos paramilitares y elementos del Ejército mexicano, procurando la reparación del daño y la indemnización, de manera especial en los estados de Chiapas y Guerrero. Por último, que de acuerdo al Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Viena, junto con el poder legislativo promueva las reformas a la ley, necesarias para dar pleno cumplimiento a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, y que de manera particular revise: las recientes reformas penales y la propuesta de ley de desapariciones forzadas, empezando por incluir la definición contenida en el artículo 2 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de personas.

233 Entre los que destacan: Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura- México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria.

que están vulnerando el Estado de Derecho y que permiten la violación a los derechos humanos y legaliza la arbitrariedad.²³⁴

En diciembre de 1997, se presentó una iniciativa de decreto a la Cámara de Senadores para reformar una serie de artículos de la CPEUM, del CPF, del CFPP y de la Ley de Amparo.

Esa reforma mostró, entre otras cosas, la baja estima en que el Poder Ejecutivo tiene a los derechos humanos, al buscar simplemente legalizar lo que hasta ese momento se había considerado como ilegal.

Esas reformas constituyen una pérdida en el reconocimiento de los derechos fundamentales de toda persona. Restringir las garantías consagradas en los artículos constitucionales representa un retroceso que implica el incumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales establecen la integralidad del reconocimiento de los derechos fundamentales, su aplicación y efectividad.

Un aspecto preocupante es el de la inestabilidad jurídica. En 1993 fueron reformados algunos de estos mismos artículos y en menos de 5 años el Poder Legislativo los modificó.

Reformas que no fueron sometidas a un efectivo debate que permitiera un análisis a fondo, sino que fueron aprobadas casi de forma automática.²³⁵

234 A este respecto, La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos humanos "Todos los derechos para todos", recibió con satisfacción el Informe Sobre la Situación de los Derechos humanos en México porque consideran que este avance será aún más significativo si el gobierno mexicano de manera seria y responsable, así como aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos humanos en meses pasados, acepta las recomendaciones que se desprenden de dicho informe y echa a andar los mecanismos conducentes para su cumplimiento.

235 En esa ocasión, la totalidad de los procuradores, a excepción de la procuraduría del Distrito Federal, "apoyaron firmemente la iniciativa de reforma", según los resolutivos adoptados por la Cuarta Conferencia Nacional de Procuradores, celebrada el 20 de febrero de 1998.

La ligereza que hasta ahora se ha observado para reformar la norma suprema, pone en tela de juicio la estabilidad y seguridad jurídica, que debe ser una característica fundamental del Estado de Derecho y de una democracia.

4.3.1. Consideraciones sobre el contenido de las reformas en materia penal

En este rubro, se realiza un examen crítico a las principales reformas que desde 1993 se han realizado a la CPEUM, sus repercusiones en la legislación penal y sus implicaciones en el retroceso de la protección a los derechos humanos en la actuación policial

4.3.1.1. Constitución.

La reforma al artículo 16 y 19 sustituyó el concepto de "el cuerpo del delito" por el de "elementos del tipo" lo que implica menos requisitos que deben cumplir el juez que libre una orden de aprehensión y un auto de formal prisión con lo que se debilita el carácter garantista del sistema penal como requisito de procedibilidad ante una denuncia o querrela.

En 1993 se reformó el artículo 16 para establecer que sería necesario girar dicha orden, con la existencia de datos que acreditaran los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

El Ejecutivo en su iniciativa de 1997, argumentó: *"después de 4 años de aplicación del nuevo texto constitucional se advierte que no se ha logrado el equilibrio entre la acción persecutoria del delito y el derecho a la libertad de los gobernados. Por el contrario, este ha permitido que frecuentemente, por tecnicismos legales, presuntos delincuentes evadan la acción de la justicia"*.

De acuerdo con esas reformas, sólo es necesario acreditar la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, disminuyendo así los requisitos para emitir una orden de aprehensión y con ello, se abre la posibilidad de sufrir un mayor número de arbitrariedades por parte del ministerio público, dejando al inculpaado en completo estado de indefensión frente a ellas. Porque se reduce el análisis jurídico, lo que conlleva a menor actividad laboral para el ministerio público y para la policía judicial en perjuicio de los presuntos delincuentes.

Fundamentalmente, se implica a dos operadores jurídicos:

El primero es el ministerio público, pues no se toma en consideración la carencia de rigor técnico-jurídico, de conocimientos generales y el carácter institucional de buena fe que le otorga honorabilidad a sus acciones; al ser el representante social, en la integración de la averiguación previa, debe comprobar si en su opinión se acredita la probable existencia de los elementos del tipo penal correspondiente.

Existe una generalizada y evidente corrupción e impunidad en dicha institución, que ha dado origen a la falta de credibilidad y eficacia en su función, por la facilidad con la que se prefabrican acusaciones, así como la manipulación de las averiguaciones previas al tener absoluto control de las diligencias que realiza.

A este respecto el informe del Relator Especial contra la Tortura, señaló que *"La tortura y malos tratos análogos ocurren con frecuencia en muchas partes de México"*, así como que *"la tortura se inflige sobre todo para obtener confesiones o información. En ocasiones, acompaña a detenciones practicadas con brutalidad."*

Respecto del segundo operador jurídico, la actuación del juez, incrementa la incertidumbre y la ambigüedad en la práctica jurídica, ya que "lo probable", es para jueces y magistrados mexicanos, en general, no "lo que se funda en razón prudente" como se define dicho vocablo en el Diccionario de la Lengua Española, sino lo que se

apoya en meros indicios, que en muchas de las ocasiones, es de dudosa consistencia probatoria. Y en este sentido, es el indicio, definido como el "fenómeno que permite conocer o inferir la existencia de otro no percibido", en el que se apoya la autoridad judicial para dictar resoluciones iniciales mediante las cuales, se procesa a una persona.

Tal parece que la reforma no tomó en consideración que la forma en que estaba redactado el precepto constitucional, otorgaba al menos mayor certeza y seguridad jurídica al gobernado, ya que obligaba a las autoridades (ministerio público y juez), a acreditar la existencia de todos y cada uno de los elementos constitutivos que integran cada figura delictiva, debiendo invocar para ello, a los elementos técnico-jurídicos con mayor rigor y consistencia probatoria.

En este mismo sentido, en 1993, también se modificó el artículo 19 en el que se estableció que para dictar el auto de formal prisión rea necesario acreditar la plena existencia de los elementos del tipo penal así como la probable responsabilidad del indiciado. Sólo se acredita la plena existencia de los elementos objetivos y la probable existencia de los demás elementos del tipo (subjetivos y normativos) así como la probable responsabilidad del indiciado.

Esta reforma es confusa y contradictoria porque en la primera parte del texto se debe acreditar "la existencia de los elementos objetivos del tipo penal" y en la segunda, menciona la acreditación de la "probable existencia de los demás elementos del tipo penal del delito". Es decir, por un lado, propone la comprobación en conjunto de los elementos objetivos, que en sí omite definir, porque no se mencionan en la ley reglamentaria (artículo 168 del CFPP), y el problema es cada tipo penal que los contempla expresamente; por el otro, alude a la acreditación, ya no integral, sino posible de los demás elementos del mismo tipo penal.

La confusión de la reforma radica en proponer un elemento integral y completo que se contraponen a la naturaleza del segundo término, lo probable que denota estar fundado únicamente en indicios o conjeturas, no necesariamente evidentes.

Los cambios al artículo 20 hace referencia, a que en caso de que el probable responsable de un delito se evada, después de haber rendido su declaración preparatoria, el proceso continuará en su ausencia y toda posibilidad de defensa deberá hacerla de manera estrictamente personal y en ningún caso a través de un representante o abogado.

Las reformas violan el artículo 7 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos que determina que en los Estados partes, cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso, no podrá ser restringido o abolido porque podrá interponerse por sí o por otra persona.

Es inadmisibles que la reforma mantiene el derecho de defensa, ya que es un principio básico y universal, la defensa en presencia del detenido, de lo contrario se viola la garantía de audiencia.

Este conjunto de reformas constitucionales restringe los derechos reconocidos tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como son el derecho de ser oído con las debidas garantías por un juez y un tribunal competente, independiente e imparcial y el derecho de presunción de inocencia en plena igualdad de derechos respecto de otra persona, así como el derecho a la libertad y seguridad personales, a no ser detenido o sometido a encarcelamiento arbitrario y el derecho a interponer recursos conforme a las disposiciones legales.

En el artículo 22 se instituyó una nueva figura jurídica: *La aplicación en favor del Estado de los bienes que sean instrumento, objeto o producto de aquellos delitos* calificados como graves.

La reforma reconoce, en la exposición de motivos de la iniciativa, la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública que han propiciado la impunidad o cometido ilícitos, pero para restringir sus derechos laborales, no para aceptar una autocrítica que llevaría a una reforma integral del sistema de impartición de justicia.²³⁶

En la exposición de motivos, se señaló que "*después de 4 años de aplicación del nuevo texto constitucional se advierte que no se ha logrado el equilibrio entre la acción persecutoria del delito y el derecho a la libertad de los gobernados*", sin explicar de qué manera y con qué instrumentos evaluaron esos 4 años después de la última reforma, para llegar a tales conclusiones. Con lo cual, prevalece la razón de Estado sobre las Razones Jurídicas que fundamentan la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho.

4.3.1.2. Código Penal Federal

Las reformas a los artículos 27, 85 y 90, pretenden que los responsables de delitos calificados como graves no gocen de los mismos beneficios que la ley otorga a quienes han incurrido en conductas de menor gravedad, violan el artículo 18 constitucional, porque conforme al mismo, la pena tiende a la reinserción en la sociedad de aquellas personas que han cometido algún delito.

Esto viola el principio de presunción de inocencia, pues el reincidente ha cumplido una pena con anterioridad. Restringe además el derecho de igualdad ante la ley y el fin de readaptación de la pena privativa de libertad.

²³⁶ La Procuraduría del Distrito Federal señaló que antes de estas reformas, "se requería la creación de un régimen adecuado para el servicio profesional de carrera en las Procuradurías."

En las reformas de 1993, al CPF se crearon una serie de beneficios para premiar a aquellas personas que delataran a sus cómplices en la ejecución de delitos.

La reforma de 1996 dio lugar a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que inauguró en el Derecho mexicano una nueva y preocupante versión del sistema penal. Con la posibilidad de que se subsuman los delitos del fuero común a partir de la mera atracción discrecional por parte del ministerio público federal, la asunción de poderes indagatorios por una autoridad ajena al ministerio público, la delación anónima, la inversión de la carga de la prueba, se desecha la presunción de inocencia de la que hasta ahora sólo existe su protección jurisprudencial y no constitucional, la detención prolongada bajo el camuflaje del arraigo distinto al domiciliario²³⁷ y el ofrecimiento de recompensas vinculadas a la captura criminal.

Esta nueva reforma confirma y acentúa la tendencia autoritaria que se ha vislumbrado en las últimas reformas, porque se suprimen algunos beneficios para los responsables de delitos calificados como graves a menos que *aporten pruebas o datos para lograr la aprehensión de sus cómplices*.²³⁸

Las investigaciones están contaminadas por señalamientos subjetivos, revanchas, ajustes de cuentas y el ministerio público participa en estas desviaciones, al tomar como válidas las declaraciones cuya motivación pudiera ser distinta al deseo de colaborar con la justicia.

237 A este respecto se ventilan dos cuestiones fundamentales; la primera que se refiere al tiempo de duración del arraigo que es de 30 días prorrogables por 30 más para que el Ministerio público tenga tiempo suficiente de integrar la averiguación previa cuando constitucionalmente se establece un máximo de 48 horas que en caso de delincuencia organizada se duplica hasta por un máximo de 96 horas y el segundo lugar, se contempla constitucionalmente el arraigo domiciliario como medida sustitutiva de prisión, como medida cautelar jurisdiccional o en la fase de ejecución de la pena y no previa al inicio del procedimiento porque además, las personas arraigadas sufren mayores violaciones a sus derechos humanos y garantías individuales que si estuvieran en prisión ya que se fomenta la incomunicación, incluso con sus propios abogados.

238 Bajo un criterio pragmático este precepto pretende lograr la aprehensión de delinquentes de delitos graves desconociendo y aún rechazando la vigencia de valores como la lealtad, la amistad, la fidelidad, etc., premiando a quienes fallen a esos valores en su beneficio personal y facilitándole el trabajo al Ministerio público.

Si tomamos en cuenta que el CPF es de las legislaciones que establecen mayores penas a nivel mundial, circunstancia ya señalada con anterioridad por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, resulta incongruente pretender que se prive de los beneficios de libertad preparatoria a personas condenadas por delitos graves, siendo que dichos beneficios sirven de aliciente para el ánimo del trabajo y la educación de todo preso, que desea obtenerlos con la finalidad de obtener su libertad anticipada que constitucionalmente tutela el artículo 18 CPEUM.

En esta iniciativa de decreto, aunque el Poder Ejecutivo argumenta diversas causas sociales del fenómeno delictivo como son "el desempleo o subempleo derivado del período de crisis y austeridad económicas, el crecimiento de la población, la corrupción de los elementos que integran los cuerpos de seguridad pública, la impunidad de quienes delinquen", las reformas no reducen los niveles de delincuencia con sólo aumentar las penas porque se olvidan las causas de fondo.

Al elevar la pena aplicable a los casos de tentativa punible, en el caso del artículo 63 como forma de reducir los niveles de delincuencia, se ignora que el problema de procuración e impartición de justicia en México no es el de la falta de castigos en la legislación, sino el de la impunidad plena por la ineficiencia de los cuerpos policiales y del ministerio público mismo.

En este sentido las estadísticas formuladas por Rafael Ruiz Harrel, indican que en el Distrito Federal únicamente en el 3.5% de los delitos denunciados (no de los cometidos), el probable responsable es presentado ante el juez, ya sea porque se cumplió con la orden de aprehensión dictada por el juzgador o porque la consignación se hizo con detenido.²³⁹

Este elemento de juicio es válido para confirmar que el problema de la procuración e impartición de justicia en México radica en la impunidad originada no en la falta de

²³⁹ Esta estadística no se refiere a casos sentenciados, únicamente a presuntos delincuentes presentados ante el juez. Cfr. Periódico Reforma, 1998.

penas mayores para los delincuentes, sino en la ineptitud del ministerio público y de los cuerpos policiales. Si a esto se agrega que el delincuente se preocupa más por eludir la pena que por la dureza del castigo, se confirma la incertidumbre jurídica de la reforma.

La misma lógica motiva el elevar las penas de prisión que señalan los artículos 164, y 240, así como la ampliación del catálogo de delitos graves que establece el artículo 194 del CFPP.

Este conjunto de modificaciones penales atentan contra el espíritu del artículo 18 constitucional, pues el mismo Instituto Interamericano de derechos humanos considera que las penas privativas de libertad prolongadas causan daños irreversibles a la persona.

Resalta la atención de que se han reformado las leyes sin que esté resuelto el problema penitenciario.

El gobierno mexicano tiende al aumento de las penas privativas de libertad, en lugar de utilizar de manera progresiva, las medidas alternativas de prisión.²⁴⁰ Aunque en este caso, lo importante sería establecer penas de corta duración acompañadas de certeza en su cumplimiento como una forma racional congruente y lógico-jurídica para dar credibilidad a la institución de la pena como castigo que por un lado refuerce la confianza de la sociedad en las instituciones, y por el otro, genere el cumplimiento eficaz de la pena de prisión.

Se responsabiliza de la inseguridad pública únicamente a las Instituciones de prevención y persecución del delito, y no así a las circunstancias sociales, económicas

240 La reforma del tipo penal que establece el artículo 196 en el que se sanciona, por ejemplo, a un comerciante que contribuya a destinar precursores químicos... o máquinas para hacer tabletas de comprimidos, al cultivo, extracción, producción, reparación o acondicionamiento de narcóticos en cualquier forma prohibida por la ley. Se debe tomar en consideración el caso de la maquinaria destinada a la industria farmacéutica que sea legalmente vendida en los establecimientos abiertos al público y que esa maquinaria sea destinada para los usos que indica el artículo, en cuyo caso el comerciante vendedor quedaría sujeto a ser sancionado con base en éste precepto, que pretende suprimir el elemento subjetivo del delito, es decir, la conducta dirigida a la ejecución del mismo. CFR. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos humanos "Todos los derechos para todos"

y culturales que la generan, ignorando que la seguridad pública es mucho más que un tema en el que se involucra a la policía, al ministerio público, tribunales y reclusorios, porque el vértice gira en torno al orden político, ético, económico y cultural.

4.3.1.3. Código Federal de Procedimientos Penales

Resalta la supresión de la garantía de audiencia que en el texto vigente del artículo 133bis se concede a quien va a ser sujeto de arraigo domiciliario. La exposición de motivos de la iniciativa decía que: *se suprimía la garantía de audiencia porque el reconocimiento de ésta hacía nugatoria la eficacia de la medida cautelar*. Los legisladores debieron analizar seriamente la constitucionalidad de esta medida, ya que a claras luces demuestra ser atentatoria de las garantías de los indiciados.

En relación al tema de la detención, el artículo 193, resalta el hecho de que se amplía el concepto de flagrancia a fin de que los autores de delitos graves puedan ser detenidos dentro de las 48 horas siguientes a su comisión, cuando sean señalados como responsables por la víctima, algún testigo o quien hubiere participado con ellos en la comisión del hecho delictivo; cuando se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o cuando aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito.

El concepto de flagrancia en los términos actuales, viola las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales bajo una pretensión inadmisibles de recomposición de un concepto que gramatical y jurídicamente es claro y preciso, contrariamente al argumento presidencial expresado en la iniciativa, de que el concepto de flagrancia no está definido constitucionalmente, ésto sería pretender el absurdo de que la Constitución se convierta en un diccionario jurídico.

Hay que decir categóricamente que resulta contrario a un uso apropiado del lenguaje, que al realizarse la interpretación auténtica del término flagrancia se le dé un sentido distinto al que proviene del latín *flagrare*, que significa arder, quemar, de manera que

etimológicamente flagrante es lo que arde, lo que está en llamas, lo que resplandece y se hace manifiesto por su propia luz. La connotación jurídica entiende que un delito es flagrante cuando resplandece ante los ojos de alguien, cuando la persona es sorprendida en el lugar de los hechos y en el momento mismo de estarlo cometiendo. Se ha dicho, además, que la flagrancia no es una modalidad del delito sino un atributo que se predica respecto de la persona que lo presencia, de manera que el delito es flagrante cuando es visible.

La reforma establece que, entre otros requisitos, *será necesario que se haya iniciado la averiguación previa* para que el supuesto de la flagrancia durante 48 horas proceda, lo que equivale a nada, pues para iniciar una averiguación previa basta con que una persona señale a otra como responsable de la comisión de un delito.

Una vez más se intenta reformar la ley para facilitar y aún eliminar el trabajo de la policía judicial y del ministerio público.

Aquí la ley simplemente resuelve el problema permitiendo la detención *arbitraria* del supuesto poseedor del objeto robado (no nada más es aplicable a objetos robados, sino a todo objeto, instrumento o producto del delito) en cualquier tiempo después de cometido el delito, por el hecho de que *se afirme* que es poseedor del mismo, sin necesidad de que se cumplan los requisitos de los artículos 14, 16 y 20 constitucionales.

De esta manera, una ley reglamentaria está yendo en contra de las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica haciendo nugatorios los requisitos para ser privado de la libertad, y permitiendo que se cometa tal privación con el simple señalamiento de que alguien se encuentra en poder del objeto, instrumento o producto del delito.

La solución para los reclamos, tratándose de delitos de robo en los que el objeto del delito y aún el presunto ladrón, eran identificados o encontrados durante la integración

de la averiguación previa, es que al tener conocimiento el ministerio público de ese "descubrimiento", en ese mismo momento, se abocará a integrar la averiguación, llamando para ello al ofendido, en un trámite que se puede cubrir en un lapso de 12 horas continuas.

Esto es, inmediatamente que el ministerio público tiene conocimiento de que alguien tiene en su poder el objeto, instrumento o producto del delito, (y ante el temor de que se evada de la acción de la justicia) proceda a integrar la averiguación previa y con la celeridad que exige el caso, solicite al juez la orden de aprehensión.

A solicitud expresa del ministerio público, el juez estará abocándose también de inmediato a librar la orden de aprehensión, para que en un plazo que no debe exceder de 48 horas en el Distrito Federal, Guadalajara o Monterrey, y en el resto de la República, sean aprehendidos los sujetos a que se refiere este artículo.

Así, en lugar de que preceptos inconstitucionales como éste: *permitan que los cuerpos de seguridad pública puedan realizar un mayor número de detenciones sin necesidad de orden de aprehensión... y detener al delincuente con mayor facilidad*, se exige al ministerio público y a la policía judicial eficiencia, eficacia y celeridad, cuando se lograría el mismo resultado, respetando las garantías individuales consagradas por la Constitución y respetando la integridad de la persona.

4.3.1.4. Ley de Amparo.

Las reformas a la Ley de Amparo,²⁴¹ proponen que actuaciones posteriores confirmen y avalen violaciones constitucionales que se hayan cometido en una actuación previa; es decir, si se ejecuta una orden de aprehensión inconstitucional y después, se dicta el auto de formal prisión, la reforma deja al individuo sin protección constitucional; no obstante, la exposición de motivos de la reforma, señala que ese *"dispositivo produce confusiones y duplicidad de procedimientos, imposibilita y aún interrumpe la función*

²⁴¹ Publicadas en el DOF, el 16 de enero de 1984. Artículo 73 Fracción X.

jurisdiccional, tanto al juez de amparo como al juez natural, al permitir que los procedimientos transcurran hasta que se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo, pues al mismo tiempo que se sigue el juicio penal ante el juez natural, se tramita el juicio de control constitucional, contra la orden de aprehensión, pero con la incongruencia de que el hecho de que se conceda el amparo en estos casos, produce el efecto de anular todo lo actuado en el proceso ordinario, y trae como consecuencia la libertad del encausado.

En este caso, si la detención de un individuo es ilegal, y después este hecho, el juez dicta un auto de formal prisión, cambia su situación jurídica, y el detenido no tendrá forma de defenderse frente a esta violación a su garantía de seguridad jurídica que establece el artículo 16 CPEUM, porque el amparo que interponga en contra de la detención no tendrá el efecto de anular todo lo actuado. Con lo cual, la detención ilegal es justificada. Al respecto, se presentan las siguientes tesis:

“DETENCION. Cuando el amparo se pida contra la detención sufrida por el quejoso debe considerarse que han cesado los efectos del acto reclamado, si se ha dictado ya el auto de formal prisión respectivo, porque éste cambia la condición jurídica del detenido.”²⁴²

“DETENCION. Cuando el acto reclamado en el amparo, consiste en la detención del quejoso, llevada a cabo por una autoridad administrativa, debe considerarse que han cesado los efectos del acto reclamado, cuando el quejoso ha sido consignado al juez competente.”²⁴³

242 Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo II, Parte HO. Tesis: 855. Página: 549. Amparo en revisión 200/17. Piña y Pastor Ignacio. 29 de abril de 1918. Unanimidad de diez votos. Amparo en revisión 993/19. Bravo Juan y coag. 5 de septiembre de 1919. Unanimidad de diez votos. Amparo en revisión 1028/19. García Donato y coag. 5 de septiembre de 1919. Unanimidad de diez votos. Amparo en revisión 1117/19. Ríos Mauro de Jesús. 5 de septiembre de 1919. Unanimidad de nueve votos. Tomo VI, Pág. 192. Amparo en revisión. Monroy Ricardo L. 22 de enero de 1920. Unanimidad de ocho votos. NOTA: Para su interpretación debe tomarse en cuenta la reforma al artículo 73, fracción X de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

243 Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo II, Parte SCJN. Tesis: 131. Página: 74. Amparo en revisión 221/17. Río Enrique. 24 de julio de 1918. Unanimidad de nueve votos. Tomo III, Pág. 1023. Amparo en revisión. Solís Jesús. 14 de octubre de 1918. Unanimidad de once votos. Amparo en revisión 189/18. Martínez Pedro. 18 de enero de 1919. Unanimidad de nueve votos. Amparo en revisión 44/18. Tenorio Maximiliano. 20 de enero de 1919. Unanimidad de once votos. Tomo IV, Pág. 1226. Amparo en revisión 850/19. Calzada Lorenzo y coags. 10 de mayo de 1919.

*"DETENCION ARBITRARIA. NO ES REPARABLE EN AMPARO DIRECTO. Si el inculpado fue detenido por elementos de una corporación policíaca, sin que existiera en su contra orden de aprehensión dictada por autoridad judicial competente, ni se trata de flagrante delito, dicha violación en todo caso, no es reparable a través del juicio de amparo directo."*²⁴⁴

Las autoridades tienen la obligación de hacer sólo aquello que la ley les permite, así que en este caso, si el procedimiento se inició con una detención ilegal, el procedimiento, es ilegal desde sus cimientos, y se debe restituir al quejoso ese derecho violado; es decir, dejarlo en libertad. Situación que no ocurre porque cuando una sentencia de amparo no confirma la ilegalidad de la detención y al mismo tiempo no anula todo lo actuado en el procedimiento, el detenido queda en estado de indefensión frente a este flagrante abuso que es avalado por la Suprema Corte de Justicia.

Esto es, un pretexto más para disminuir las garantías de toda persona procesada, ya que en 1984 fue reformada la fracción X del artículo 73, bajo la consideración de la necesidad de asegurar los derechos fundamentales frente a autoridades judiciales o administrativas, aún cuando hubiese cambiado la situación jurídica del quejoso.

Esa reforma no contempla el derecho de obtener la suspensión del acto reclamado y gozar de la libertad, en tanto se resuelve el amparo.²⁴⁵ Además, se contraviene el artículo 7 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos que determina que los Estados partes, cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza. Y este derecho no podrá ser restringido o abolido por dicho recurso.

Por otro lado, la reforma omite otorgar más seguridad jurídica a las personas cuando sus garantías son violadas, ya que en muchos de los casos en que se concede el

244 Novena Epoca: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Octubre de 1995. Tesis: X.1o.11 K. Página: 523. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO. Amparo directo 470/95. Miguel Angel Arcos Caraveo. 14 de septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Hernández Piña. Secretario: Sergio Armando Martínez Vidal

245 Para las diferentes ONGs, se atenta contra lo que universalmente se entiende por el habeas corpus.

amparo en contra de una resolución, sólo es para que la autoridad responsable dicte una nueva resolución que se ajuste a las formalidades y emita una nueva resolución en el mismo sentido o, en sentido diverso con plena libertad de jurisdicción y existe una clara contradicción en cuanto a la exigencia de que la autoridad responsable tiene la obligación de actuar dentro del marco de la Constitución porque es un órgano eminentemente técnico jurídico. Esto constituye una aberración jurídica y hace nugatorio el juicio de amparo ya que en la mayoría de los casos el juzgado de control constitucional, mediante la concesión del amparo en sentido negativo o para efectos, fomenta la suplencia de la deficiencia de la autoridad responsable, asumiendo un carácter de persecutor de los delitos, más que de protección de los mismos.

4.4. Los derechos humanos frente al abuso policial.

Confucio dice: "Cuando se le conduce al pueblo mediante disposiciones y órdenes administrativas, y cuando por medio de castigos se procura meterle en razón, ciertamente que el pueblo evitará los delitos, mas no tomará conciencia de que la comisión de delitos es algo de lo que tiene que avergonzarse. Cuando mediante la fuerza de unos principios morales se le guía exteriormente hacia el bien y se vinculan sus actividades externas a un extenso catálogo de formas de comportamiento ritualizadas, entonces tendrá el sentimiento de vergüenza, se apartará del mal y marchará por el camino correcto".

Matizar y precisar que la educación y el ejemplo, son factores por excelencia necesarios para lograr la interiorización de normas y valores a las personas para alejarlas del delito, conduce forzosamente a cuestionar ¿qué sucede cuando los encargados de vigilar y brindar seguridad a los ciudadanos son los primeros en poner el ejemplo de las conductas ilícitas? ¿Cuántas veces se escucha que para enfrentar la inseguridad se dotará a los policías de mayor discrecionalidad en la realización de detenciones (arbitrarias) fomentadas a través de políticas públicas en las que se utiliza el abuso de poder y que nunca serán sancionadas? ¿Qué se espera? cuando algunos medios de comunicación hacen una auténtica apología del delito y tiempo después, en la minoría

de los casos, la CDHDF emite recomendación a la SSPDF por la detención arbitraria que realizaron policías preventivos en contra de dos personas y que mientras a una la liberaron, no sin antes haberla torturado y extorsionado; la otra, apareció muerta por atropellamiento. ¿Y qué piensa la sociedad de los funcionarios encargados de la Seguridad Pública si en la mayoría de los casos omiten tales recomendaciones y sólo limitan su argumentación a que se aplicará la ley con todo rigor a los policías implicados?

Todas éstas interrogantes, conforman el punto de partida y reflexión sobre la detención que realiza la policía, ligada al aspecto organizacional sobre el tema de seguridad pública que tiene diversas aristas, y por ello, también se confrontará con la legalidad.

Si bien es cierto que constitucionalmente la seguridad pública es una función que ejercen los órganos que integran el sistema de justicia penal en sus diferentes órdenes (Federal, Estatal y Municipal); también lo es que en el sistema de justicia penal se involucra a los poderes de la unión, donde prevalece la función del Ejecutivo sobre los demás poderes. Mientras que al Legislativo le compete únicamente el proceso de creación, modificación y derogación de leyes y al judicial su aplicación; al ejecutivo, se le conceden mayores prerrogativas de actuación dentro del entramado del sistema penal, como lo es, la organización y funcionamiento de la policía administrativa, la dependencia del ministerio público y de la policía judicial, así como el encargo de resguardar la custodia de las personas que se encuentran privadas de su libertad por resolución judicial.

A este respecto es importante resaltar que para el ejercicio de esas funciones un requerimiento democrático exige el diseño de políticas públicas encaminadas a la consolidación de la seguridad de la sociedad. Por ello, en otros países se han implementado con gran éxito, políticas públicas de seguridad comunitaria bajo los principios de total respeto a los derechos humanos.

En la mayoría de los países de América Latina, la violencia policial se manifiesta a través de la brutalidad policiaca que se concibe como sinónimo del uso injustificado de la fuerza en la realización de cualquier forma de detención,²⁴⁶ en México, las diferentes formas en las que se manifiesta el abuso de los policías propician graves fenómenos como la impunidad y la corrupción donde se desquebraja el principio de legalidad y el respeto a los derechos humanos en la actuación policial.

Centrando el análisis de la detención policial en el Distrito Federal, los abusos policiales se relacionan con la integridad física (desde maltratos físicos leves hasta distintos casos de tortura), y la libertad de las personas (prevalece la privación ilegal de la libertad).²⁴⁷

La manifestación de la violencia policial, dependerá de las funciones que tienen asignadas cada cuerpo policial, porque cada tipo de abuso se realiza en circunstancias específicas y en algunos casos existirán situaciones similares para los distintos cuerpos de seguridad en el Distrito Federal, como es el caso de la policía judicial y la policía preventiva.

4.4.1. Aspectos que intervienen en la violencia policial.

En este rubro, se presentan diversos elementos que se involucran con la producción, reproducción y/o el reforzamiento de las prácticas abusivas de la policía.²⁴⁸ Dichos elementos, contribuyen a identificar los supuestos en que incurren las actividades policiales ante las diferentes quejas sobre la violación de los derechos humanos y nos permiten comprender mejor, el porqué esas practicas son proclives a la comisión de ciertos delitos.

246 Cfr: Silva, Carlos. Abuso policial en la Ciudad de México. <http://www.jcesl.org.mx>. Este autor cita como referencia del concepto "brutalidad policiaca" a Bayley, David. 1996. "Police brutality abroad". En *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press.

247 Ambos elementos son dependientes, una detención arbitraria favorece o propicia la comisión de otros abusos.

248 Silva, Carlos. Op. Cit. El autor parte de esta hipótesis para realizar una clasificación del abuso policial en cuatro factores: individual, institucional, organizacional y social.

4.4.1.1. Individuales ²⁴⁹

La edad, el sexo, la formación previa o las características psicológicas de los policías pueden ser factores del nivel individual que pueden incidir en la violencia. Los rasgos psicológicos individuales en general no han ofrecido buenas explicaciones de la conducta policial. En general se piensa que los rasgos de violencia están asociados a lo que se ha llamado una "personalidad de trabajo" del policía,²⁵⁰ característica esencial del atributo de la cultura práctica de la labor policial y que pertenece como tal al nivel organizacional.

4.4.1.2. Institucionales

Se consideran los marcos jurídicos que definen las funciones y las atribuciones de los organismos policiales y de su personal. Los comportamientos policiales se perciben a partir de la brecha que se establece entre sus prácticas "reales" y el "deber ser" jurídico;²⁵¹ es decir, que en la mayoría de los casos, la legalidad que protege las garantías básicas fomenta la existencia de dichas prácticas. Lo preocupante en este caso, es que el propio marco legal genera la violencia policial, como un producto normal (y no como una distorsión).

La cultura de la sospecha es la tendencia de juzgar rápidamente si la gente que pasa frente a un elemento policial puede ser infractora o gente "peligrosa". Esto provoca que la policía tienda a operar con prejuicios y estereotipos de "buenos y malos", "policías y ladrones". La labor policial, al incluir distinciones facilita la exclusión de grupos de la población los cuales son aún más difundidos y estigmatizados socialmente por la propia labor policial. La solidaridad interna y el aislamiento social de los grupos excluidos, se retroalimentan. La solidaridad encubre las conductas antisociales y se establece un

249 La variación de las características individuales (sexo, edad, nivel educativo, identidad racial, grado de prejuicio, etc.) entre los policías es la que incide mayormente en respuestas diferentes a situaciones similares.

250 Skolnick, Jerome, Fyfe, James. 1993. *Above the law*. The Free Press, New York, p. 29-32.

251 Se antepone el conocimiento, de que el marco jurídico crea espacios de arbitrariedad y fomenta conductas de abuso de poder en el nivel más operativo de la acción policial.

sistema complejo de complicidades y la imposibilidad de delación mutua que se refuerza a través de los "códigos del silencio" organizacionales.²⁵²

Una característica de la subcultura policial en la aplicación de la ley, que es compartida por las jerarquías de dichas organizaciones, es que la efectividad de su labor está reñida con un respeto estricto de la ley, y en cuanto Estado de Derecho democrático, representa un obstáculo y no el referente central en la estructuración de sus actividades. Esta idea de no creer en un estricto principio de legalidad que condicionan los intereses y objetivos de las distintas circunstancias, no es una idea exclusiva al interior de las organizaciones policiales, porque también es compartida por amplios sectores de la población. La cultura informal de la policía es fundamentalmente ocupacional y es necesario distinguirla de la cultura organizacional que es aquella propia del estilo de trabajo policial que es buscado "oficialmente" por las autoridades al mando de los cuerpos.²⁵³ Para ello, se parte de la clasificación de James Q. Wilson que distingue entre tres estilos de trabajo policial: el vigilante, el legalista y el estilo de servicio, siendo el primer estilo el que más favorecería la comisión de abusos.

4.4.1.3. Organizacionales²⁵⁴

1. Mecanismos de selección y reclutamiento de personal policial:

Las bajas exigencias en sus capacidades, antecedentes y grupos de pertenencia favorecen la inclusión de miembros que estén por debajo de la responsabilidad que implica el uso de la coerción legítima.

2. Académicas:

Instancias de formación y capacitación policial brindadas por las propias organizaciones. La capacitación técnica y jurídica que va desde el uso proporcional de

²⁵² Skolnick, Jerome. Fyfe, James. 1993. *Above the law*. The Free Press, New York. Cfr. Silva, Carlos. Op. Cit.

²⁵³ Worden, Robert E. 1996. "The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force". En *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press.

²⁵⁴ Las características organizacionales como los sistemas de incentivos y sanciones y la subcultura de trabajo policial, determinan que la conducta abusiva sea empleada. El foco es en los aspectos formales e informales de la organización policial que afectan el comportamiento de la policía en las calles.

la violencia en caso de ser necesario, el manejo de las armas, los requerimientos y las formas de intervenir, y los procedimientos modernos de prevención e investigación.

La falta de profesionalización en estas áreas favorece que proliferen formas arbitrarias, ineficaces e ignorantes de la legalidad tanto en el uso de la fuerza y de las armas de fuego como en la realización de las tareas propias de cada cuerpo.

3. La formación "ideológica":

Una filosofía de "lucha contra el crimen" o la creación de un modelo de "buen policía" donde la efectividad aparece como un valor por encima de una estricta profesionalización en las funciones garantistas a desempeñar, favorecen la ocurrencia de conductas abusivas.

4. Instancias de control y rendición de cuentas internas:

Ocupan un lugar central entre los factores organizacionales. Las áreas internas de control y sanción de las propias organizaciones, o de las otras instancias judiciales de las que pueda depender la labor policial, deben funcionar en su diseño y operatividad con autonomía y eficacia. Esencialmente la dispersión espacial y la alta invisibilidad de muchas de las tareas de prevención e investigación policial hacen del control y del sistema de incentivos y sanciones elementos centrales para el mejoramiento de la calidad y la confianza en el trabajo policial. Uno de los motivos que con frecuencia es señalado para que los mecanismos de control internos de los cuerpos policiales fracasen es que el conocimiento de las conductas abusivas no involucra solamente a los policías de rangos inferiores sino que se extiende a otros niveles de la estructura jerárquica o a otras instituciones de la procuración de justicia. Es decir que el abuso policial se vuelve una resultante de todo el funcionamiento organizacional. Esto nos lleva hacia el factor que representa no ya los diseños institucionales formales de la organización, sino las prácticas informales y la cultura práctica del trabajo policial y la relación con su entorno social.

5. La discrecionalidad:

Es dentro del marco de discrecionalidad e invisibilidad que se desarrollan gran parte de las prácticas informales policiales, que pueden mantener relaciones muy diversas con la normatividad formal según los casos. Se puede ir desde prácticas informales sensatas de adaptación de las tareas hasta la casi total sustitución del funcionamiento "legal" por una estructura paralela "informal" que desarrolla objetivos y comportamientos ilegales.

La discrecionalidad e invisibilidad, permiten que cohabiten tres conjuntos de reglas: aquellas reglas formales que pueden ejercer sanciones efectivas aunque muchas veces no sean vistas como legítimas por gran parte de sus miembros, las reglas informales o de trabajo que surgen de la presión diaria de las tareas preventivas y de detención de infractores, y las llamadas reglas de presentación en las cuales se reconstruyen post facto las acciones cometidas en términos aceptables legalmente con una alta capacidad para la reconstrucción de dichos eventos.²⁵⁵

El peso de la cultura informal de los policías es la explicación más común de las prácticas del trabajo policial. Se identifican tres grandes aspectos de la cultura policial: una cultura de la sospecha basada en estereotipos, solidaridad interna y aislamiento social.²⁵⁶

4.4.1.4. Sociales (estructural y situacional) ²⁵⁷

Se consideran características sociales o económicas de la población sobre las que la policía opera y que inciden en la comisión de casos de violencia policial. El nivel de inequidad económica, el monto o el crecimiento de los índices delictivos o la presencia de grupos ciudadanos activos en la exigencia de rendición de cuentas a la labor policial,

255 Bayley, David. 1994. *Police for the future*. Oxford University Press. 1994.

256 Buckner, Taylor. Christie, Nils, Fattah, Ezzat. "Policía y cultura". En José María Rico (comp.). *POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA*. Madrid, Alianza, 1983.

257 Las exigencias situacionales como el aspecto, el género o el comportamiento y reacción de los sospechosos, determina los mencionados eventos. El énfasis aquí es puesto en la dinámica social de las situaciones de encuentro policía-ciudadano. Esta perspectiva muestra una vertiente más estructural y no tanto situacional.

son variables relevantes a considerar. En el entorno del trabajo policial se hace referencia a los factores del nivel social de mayor relevancia:

1. **Abstracto**, cuando se trata de características generales de los distintos grupos o espacios sociales de actuación policial: en primer lugar, el supuesto que deriva de teorías políticas del control social, señalan que en aquellos entornos sociales de más aguda estratificación social o inequidad económica, más reclamarán los grupos dominantes el reforzamiento de la coerción policial para garantizar su posición y supremacía; en segundo lugar, la hipótesis que hace depender el nivel de uso de la fuerza por parte de la policía del grado de violencia social con el que tienen que lidiar en su trabajo cotidiano, donde las posibilidades del abuso se incrementan como reacción ante entornos sociales con fuertes componentes de violencia,²⁵⁸ y en tercer lugar, se considera la presencia de organismos o asociaciones ciudadanas que busquen el control externo de la labor policial. Aquí la perspectiva adoptada por la institución u organismo parece ser clave: una exclusiva preocupación por la eficacia en la lucha contra el delito puede tener efectos muy diversos en relación a aquellas instituciones externas que incorporan el respeto de las garantías individuales de toda la población como un objetivo prioritario.
2. **Situacional**, cuando se involucran aspectos de interacción en los encuentros entre policías y ciudadanos que propician el desarrollo de un evento de abuso. Factores que intervienen con la cultura práctica del trabajo policial para que se “especifiquen” los casos de conducta abusiva. En este sentido, los rasgos de clase, etnia o edad que se asocian a grupos subordinados o de la población “cautiva” con que opera la policía pueden propiciar un mayor uso de la violencia. Cuando la conducta que motiva la interacción es considerada como legal o moralmente “grave” o antisocial, a su vez, un número excesivo de policías puede favorecer “el uso de la violencia” y la demostración simbólica ante los

258 REINER, Robert. 1998. “Policing the police”, en *The Oxford Hand book of Criminology*. Oxford University Press, Oxford, pp. 24-29.

compañeros de su poder. La ausencia de testigos externos favorece el abuso y la resistencia física o verbal del o los ciudadanos o detenidos que incrementa el castigo que supuestamente "se merecen".²⁵⁹

4.4.2. Las organizaciones policiales.

Muchas de las características anteriormente expuestas están presentes para el caso de las organizaciones policiales en México, y también, el reforzamiento y la interacción entre dichos atributos que generan otros problemas mayores para el tema que se presenta. Si se sitúa en el nivel institucional, para el caso mexicano se analizan las normativas de los Códigos del Procedimiento Penales, y los cambios que han experimentado porque favorecen o atenúan los comportamientos de violencia por parte de los policías. Cuando se debilita el valor probatorio de la confesión ante la policía judicial, se incentiva a la tortura, se flexibilizan las situaciones que pueden considerarse como formas de flagrancia delictiva que permiten el incremento de privaciones de libertad arbitrarias o ilegales. En este sentido, para cada cuerpo policial y de acuerdo a sus funciones deben analizarse los marcos normativos principalmente con relación al uso de la coacción administrativa directa o uso de la fuerza, si es que lo determinan, y a los procedimientos relacionados con las detenciones.

Con relación al nivel de capacitación y al profesionalismo, su carencia sistemática ha sido uno de los rasgos que más se ha remarcado. La falta de formación de sus miembros, el desconocimiento de la normatividad y de técnicas modernas de trabajo muy posiblemente hayan estructurado prácticas "normales" de trabajo ignorantes de la legalidad y frecuentemente abusivas. La sedimentación histórica de estas prácticas, los incentivos del marco legal y la falta flagrante de controles de todo tipo han hecho de los cuerpos policiales organizaciones con altos niveles de autonomía.

259 ADAMS, Kenneth. 1996. "Measuring the prevalence of police abuse of force", en *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press, p. 10-15.

El aspecto más preocupante es la impunidad que se ha desarrollado al interior. El indicador común es que en muy raras ocasiones se activan los mecanismos de control y se llega a sancionar efectivamente a miembros de los cuerpos por la comisión de abusos como la tortura. Otro indicador es que sólo se concluyan investigaciones de abusos y se sancionen a los policías responsables en los casos donde hay presiones de los medios de comunicación, o por parte de organizaciones no gubernamentales o de las comisiones de derechos humanos.

Todo indica que los mecanismos de control internos de los propios cuerpos, ya sea por errores de diseño institucional o por prácticas informales que desvirtúan su funcionamiento, no responden a los objetivos que se espera de los mismos. Por ejemplo, la posibilidad de falsedad de los partes policiales es muy alta, y en ocasiones, como es el caso de los policías judiciales, el nivel de irrealidad de los partes no es tanto el problema como que se sabe y acepta en otras instancias del sistema de justicia por el resto de los operadores jurídicos involucrados. Uno de los motivos que con frecuencia se señala para que los mecanismos de contraloría interna de los cuerpos policiales fracasen, es que el conocimiento, y cierta validación, de los abusos no involucra solamente a los policías de rangos inferiores sino que se extiende a otros niveles.

El sistema de impunidad no sólo protege a conductas ilegales que se desarrollan en el cumplimiento de los objetivos formalmente esperados. Las organizaciones policiales en México desarrollan a la par estructuras de corrupción delictiva, que también abarcan gran parte del esquema jerárquico. Por lo tanto, los mecanismos de protección (y de control mutuo vía la delación), y de establecimiento de "códigos del silencio" entre sus miembros, se verán reforzados y serán más estables. Es decir, que a las posibilidades de violencia policial en el diario desempeño de las funciones de cada cuerpo policial deben agregarse las posibilidades originadas por la imbricación de estas rutinas con la búsqueda y el reparto de ganancias de actividades delictivas desarrolladas más o menos en paralelo a las mismas.

Para el caso del Distrito Federal, la *policía preventiva*, conforma un sistema de corrupción más común con el pago de cuotas de los policías a sus jefes, corrupción que se consigue a través de "pedir" la mordida a un importante grupo de ciudadanos. Tanto en la policía judicial como en la preventiva el desarrollo de sus funciones, así como las estructuras de corrupción incentivan la conexión de sus miembros con un sinnúmero de "colaboradores", que forman parte de redes personalizadas que vuelven difusas las fronteras entre la organización y la sociedad, entre lo público y lo privado, y de esta forma abren la puerta para que la fuerza pública pueda ser utilizada por intereses privados y con ello, la relación policía–poder económico, se fortalece.

Bajo este escenario de baja capacitación, prácticas establecidas para la realización de tareas mediante un excesivo uso de la coerción, redes de extracción de beneficios en paralelo e ineficacia de mecanismos de control, da como resultado una cultura prepotente, interesada en el empleo del abuso de autoridad, propicia la violencia en todo su esplendor y si se suma la baja retribución, el alto rechazo y desconfianza social que favorecen esos espacios de poder en el uso de la coerción, también sirve como instrumento que reafirma simbólicamente ante quién se enfrenta a situaciones legales o ilegales de la "autoridad" propiciando la impunidad.

En términos sociales se desconocen muchos rasgos de esta práctica que desquebraja el principio de la legalidad y que no es ajena a la cultura social porque aumenta la preocupación por las conductas de abuso por parte de la policía.²⁶⁰ Prácticas que están entrelazadas con comportamientos de la ciudadanía que en muchos casos son legitimantes de su actividad.

²⁶⁰ Los principales focos externos de preocupación y búsqueda de mayor control sobre el funcionamiento de las organizaciones policiales provienen del trabajo de los Organismos Internacionales, ONG's de Derechos humanos, Comisión Nacional y Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

4.5. Principales quejas contra la arbitrariedad policial

El catálogo que se presenta, se obtuvo de las numerosas quejas presentadas ante la CNDHDF ²⁶¹ contra la arbitrariedad policial e inferen en la libertad personal, en la integridad física y psicológica de los detenidos, y a no ser objeto de molestias arbitrarias.

De manera sucinta, se presenta la siguiente tabla de contenido sobre violaciones policiales contra:

A) La libertad personal.²⁶²

1. Retuvieron a las personas dentro de las patrullas durante lapsos variables, liberándolas momentos después.²⁶³
2. No remitieron a los detenidos, inmediatamente ante las autoridades correspondientes, sino que lo hicieron después de mantenerlos a bordo de una patrulla durante lapsos variables.
 - a. La remisión se realizó después de hacer escala en sitios no autorizados legalmente para la retención.
 - b. Retuvieron al detenido en su poder con la finalidad de exigir el pago de un rescate a cambio de su liberación o como una condición para ponerlo a disposición de la autoridad competente.

²⁶¹ LOPEZ Ugalde, Antonio. VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal. México, CDHDF, 2003.

²⁶² El marco jurídico de la libertad personal en México, lo conforman, los artículos 18 y 21 CPEUM. En el ámbito internacional; artículo 9 de la DUDH "Nadie podrá ser detenido arbitrariamente"; el artículo 9 del PIDCP, reconoce el derecho de toda persona a la libertad personal y a no ser sometido a detenciones arbitrarias; el artículo 7 de la CADH establece el derecho a no ser privado de la libertad física, salvo por causas justificadas que permita la Constitución.

²⁶³ *Ibidem*, p. 23. En algunos casos, familiares o personas cercanas al detenido denunciaron que no pudieron localizarlo en las agencias del ministerio público ni en los juzgados cívicos, no obstante, que transcurrió tiempo suficiente (desde el momento de la detención), para que los policías lo pusieran a disposición de cualquiera de esas autoridades.

3. No obstante que los policías trasladaron al detenido, al local del juzgado cívico o de la agencia del ministerio público, la puesta a disposición no se llevó a cabo porque:
 - a. Las autoridades competentes se negaron a recibirlo ante la ausencia de elementos para la detención; o
 - b. Los policías no consumaron la entrega del detenido:
 - i. Desde el principio no tenían la intención de entregarlo, sólo querían hacer presión sobre el detenido.
 - ii. Para evitar el riesgo de que se detectaran irregularidades en su proceder (sospecha infundada).
4. Cuando los detenidos fueron recibidos por las autoridades competentes (juez cívico y ministerio público):
 - a. Ordenaron su libertad por falta de elementos; y
 - b. Se abstuvieron de pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la detención.²⁶⁴
5. Los policías fabricaron la flagrancia equiparada para justificar la detención.
 - a. Inventando los hechos o falseando la información a fin de encuadrar una infracción o delito; o
 - b. Alterando en sus informes el momento en que se realizó la detención, para simular que ésta se realizó *infraganti*.
6. No mostraron documento respectivo y mucho menos entregaron copia para el cumplimiento de una orden de aprehensión.²⁶⁵

²⁶⁴ Este pronunciamiento, permitiría adoptar medidas orientadas a que se iniciara un procedimiento de responsabilidad contra los policías en el ejercicio de sus funciones, ya sea penal, administrativa o disciplinaria (Consejo de Honor y Justicia de Asuntos Internos de la SSPDF).

B) La integridad física y psicológica.²⁶⁶

1. Actitud hostil de los policías hacia los ciudadanos:

- a. Insultos, ofensas verbales, amenazas, y trato prepotente con la finalidad de humillarlas²⁶⁷ o infundirles temor.
- b. El uso excesivo de la fuerza:
 - i. Con la finalidad de ostentar supremacía física o con cierto ánimo justiciero.²⁶⁸
 - ii. La falta de profesionalidad para someter a los detenidos.²⁶⁹
- c. Falta de pericia en el uso de las armas de fuego:
 - i. El empleo de armas de fuego en supuestos que aparentemente era innecesario.²⁷⁰

²⁶⁵ Los agentes no indicaron al detenido, o a quienes lo acompañaban en el momento de la detención, a qué lugar específico sería remitido, en algunos casos, sólo se limitaron a informar que lo llevarían a una agencia del ministerio público o a un juzgado cívico, sin especificar.

²⁶⁶ En México, la integridad física y psicológica se encuentra protegido por el artículo 22 CPEUM; la LSPPDF, en sus artículos 16 y 17 establece la obligación de proteger ese derecho; en el primero, actuando con respeto a los derechos humanos, usar el equipo a su cargo con el debido cuidado, recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas; en el segundo no infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a quienes se encuentren bajo su custodia. En materia de tortura, en el Distrito Federal, los policías están obligados a abstenerse de cualquier acto destinado a producir dolor o sufrimiento grave, físico o psíquico, y a castigarlos por actos que les imputan o a coaccionarlos para que realicen o dejen de realizar una conducta. En materia internacional, los artículos 5 de la DUDH, el 7 del PIDCP, y 5 CADH.

²⁶⁷ A través de burlas u ofensas discriminatorias en base a la condición física de las personas, su oficio, apariencia o lugar de origen.

²⁶⁸ En la mayoría de los casos denunciados, resalta el excesivo uso de la fuerza contra mujeres, en otros, cabría adecuarlos al delito de tortura, artículo 294 CPDF y artículo 3 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura.

²⁶⁹ A manera de ejemplo, los policías intentaron justificar que el detenido perdió un diente como consecuencia de oponer resistencia, lo cual supone una falta de capacidad inexcusable para utilizar la fuerza física.

²⁷⁰ A manera de ejemplo, cuando se denuncia que murió una persona a consecuencia de un disparo efectuado al momento de su detención; o que los policías le dispararon por la espalda presumiblemente porque intentaba huir. Las armas de fuego que portan los agentes tienen una función disuasoria, en algunas quejas, se indica que en ocasiones las empuñan o amenazan con utilizarlas con el único afán de atemorizar cuando el sujeto no realiza conducta alguna que ponga en peligro o riesgo la seguridad de terceros o de los mismos policías.

C) No ser objeto de molestias arbitrarias

1. Exigir sin motivo, una identificación o por sospecha.²⁷¹

2. Operativos, retenes o razzias.²⁷²

a. Revisión de vehículos y personas en la vía pública.

b. Prueba del alcoholímetro.

4.6. Las principales violaciones a los derechos humanos ²⁷³

Al inicio del presente capítulo se manifiesta que la postura metodológica adoptada para el análisis de los límites a la actuación policial, es dualista, que se acepta la integración de los derechos humanos a las garantías individuales como derechos fundamentales; de tal manera que la violación de aquellos derechos humanos que estén protegidos por las leyes en México, puede ser constitutivo de responsabilidad para los policías.

Por cuestión metodológica, sólo se abordará la responsabilidad penal, en virtud de que es precisamente en éste ámbito, donde se puede percibir con mayor nitidez, lo que la sociedad pone en duda respecto de la falta de eficacia para hacer frente a las conductas antijurídicas y la ineficiencia de los policías por su falta de preparación y en algunos de los hasta el mismo desconocimiento de la legalidad de su actuación; incluso, la mayoría de las veces, los mismos policías no comprenden o no aceptan, el por qué, se les tiene que tratar como delincuentes, si ellos son la autoridad.

271 Este tipo de prácticas policiales son ilegítimas porque ninguna persona puede ser sujeta de molestia, salvo que esté cometiendo un acto contrario a la ley e inferen en la libertad personal, por lo cual no debe realizarse tal practica para justificar la conservación del orden público ya que violenta el principio de igualdad jurídica ante la ley y el principio de presunción de inocencia.

272 Este tipo de acciones violenta el principio de acto previo que justifica la intervención de la autoridad en todo sistema penal de carácter democrático, rompe el principio de igualdad jurídica, al permitirse que los policías elijan al azar a partir de prejuicios o estereotipos, a los destinatarios de esas medidas ilegales. Este tipo de prácticas promueve violaciones a los derechos humanos y fomenta delitos como el robo, la extorsión y el abuso de autoridad.

273 El catálogo de violaciones presentado en este apartado ha sido sustraído fundamentalmente del Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos humanos, en 1998.

A continuación, se presenta un catálogo sobre los delitos más frecuentes en los que incurrir los policías en el ejercicio de sus funciones:

4.6.1. Abuso de autoridad ²⁷⁴

El fundamento jurídico se encuentra en el artículo 215 del CPF.

Artículo 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le reste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;
- VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios

²⁷⁴ El CPDF, al tipificar el delito de Abuso de Autoridad, en su capítulo correspondiente, lo señala como: "abuso de autoridad y uso legal de la fuerza pública", contenido en los artículos 262, 263, 264 y 265. Se incluyen 2 tipos penales, uno titulado "negación del servicio público en el artículo 270; y otro titulado como "delitos cometidos en el ámbito de la ejecución penal", contenido en el artículo 303. No existe variación esencial entre la legislación federal y la local, estriba únicamente en el hecho de que las fracciones contenidas en el artículo 215 CPF, se incluyeron en el CPDF como tipos autónomos, aunque la descripción de la conducta antijurídica, es la misma.

- preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
 - VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
 - IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
 - X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;
 - XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme y de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y
 - XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Observaciones:

- 1) Incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el Estado y sus empleados,
- 2) Realizada directamente por un funcionario o servidor público, o indirectamente mediante su anuencia o autorización, y
- 3) Que afecte los derechos de terceros.

4.6.2. Detención arbitraria

El fundamento jurídico del artículo 16, párrafos 3o., 4o. y 5o.; y 21, párrafo 1o. de la CPEUM; 225, fracción X, primera parte, del CPF; y 193 bis, y 195 del CFPP.

Artículo 16 CPEUM [...] La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la Ley Penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud a la del ministerio público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Artículo 21 CPEUM [...] Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Artículo 225 CPF Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:...fracción X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley.

Artículo 193 bis CPF. En casos urgentes el Ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar por escrito la detención de una persona.

Artículo 195 CPF. Cuando estén reunidos los requisitos del artículo 16 constitucional, el Tribunal libraré orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, según el caso, contra el inculpado, a pedimento del Ministerio público.

Observaciones:

PRIMERA

- 1) "La acción que tiene como resultado la privación de la libertad de una persona,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público,
- 3) Sin que exista orden de aprehensión girada por juez competente,
- 4) U orden de detención expedida por el Ministerio público en caso de urgencia, o
- 5) No exista flagrancia, o
- 6) Tampoco exista orden de arresto.

SEGUNDA

- 1) El incumplimiento de la obligación de hacer cesar o denunciar una privación ilegal de la libertad".²⁷⁵

4.6.3. Intimidación²⁷⁶

El fundamento jurídico lo establece el artículo 20, fracción II, de la CPEUM, y 219 del CPF.

Artículo 20 CPEUM. En todo proceso de orden penal el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: A, II. [...] Queda prohibida y será sancionada por la Ley Penal, toda incomunicación, intimidación o tortura.

²⁷⁵ Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos, p. 214.

²⁷⁶ En el CPDF, el delito de intimidación se encuentra descrito en el artículo 269 y no existe diferencia significativa con el CFPDF.

Artículo 219 CPF. Comete el delito de intimidación:

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita y omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Observaciones:

PRIMERA

- 1) "Cualquier acción que inhiba o atemorice a cualquier persona,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público, por sí o por interpósita persona.
- 3) Utilizando la violencia física o moral,
- 4) Con el fin de evitar que el sujeto pasivo o un tercero,
- 5) Denuncie, formule querrela, o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley.

SEGUNDA

- 1) Cualquier conducta ilícita u omisión de una conducta lícita debida,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público,
- 3) Con motivo de querrela, denuncia o información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley,
- 4) Por la que se lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten,
o
- 5) De algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo".²⁷⁷

²⁷⁷ Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos, p. 121.

4.6.4. Retención ilegal ²⁷⁸

Su fundamento jurídico lo establece, el artículo 16, párrafo 7o; y 19, párrafos 1o. y 2o., de la CPEUM; y 215, fracción VI; y 225, fracción X, segunda parte, XIV y XVI del CPF, y el artículo 194bis del CFPP.

Artículo 16 CPEUM. [...] Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial... Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal.

Artículo 19 CPEUM. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder el plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión... Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la Ley Penal.

Artículo 215 CPF. Cometan el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente...

²⁷⁸ En el CPDF, se establece en el artículo 293, los "delitos en el ámbito de la procuración de justicia", en este apartado, también se retoman los derechos consagrados en el artículo 20 CPEUM. No existe variación sustantiva con el CPF.

Artículo 225 CPF. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

- X [...] retenerlo (a un individuo) por más tiempo del señalado por el párrafo 7o. del artículo 16 constitucional;
- XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;
- XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido.

Artículo 194 bis CPF. En los casos de delito flagrante y en casos urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, quien transcurrido dicho plazo, deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial.

Observaciones:

PRIMERA

- 1) "La acción u omisión por la que se mantiene recluida a cualquier persona sin causa legal para ello o sin respetar los términos legales;
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público."

SEGUNDA

- 1) La demora injustificada de providencias judiciales en las que se ordene dejar en libertad a un detenido,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público.

TERCERA

- 1) La retención injustificada de una persona como presa, detenida, arrestada o interna en un establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones

- privativas de la libertad; custodia; de rehabilitación de menores; de reclusorio preventivo o administrativo,
- 2) Sin que exista causa legal para ello,
 - 3) Por parte de una autoridad o servidor público”.²⁷⁹

4.6.5. Incomunicación

La base jurídica la encontramos en el artículo 19, párrafo final; y 20, fracción II, de la CPEUM.

Artículo 19 CPEUM. [...] Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20. CPEUM. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A, II. [...] Queda prohibida y será sancionada por la Ley Penal toda incomunicación, intimidación o tortura.

Observaciones:

- a. “Toda acción u omisión que tenga como resultado impedir a un sujeto privado de la libertad el contacto con cualquier persona,
- b. Realizada directa o indirectamente por una autoridad o por un servidor público”.²⁸⁰

²⁷⁹ Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos, Op. Cit., p. 219

²⁸⁰ Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos, Op. Cit., p. 146

Capítulo 5. La actuación policial democrática

"Se lo llevaron porque era estudiante, a mí no me importó porque no soy estudiante. Se lo llevaron porque era religioso, a mí no me importó por que no soy religioso, se lo llevaron porque era judío, a mí no me importó porque yo no era judío. Ahora me llevan a mí..... y ya es muy tarde"

Bertold Brecht.

Pareciera que no forman parte de la vida personal, los sucesos que ocurren día con día, porque aquello que inicialmente sólo se observa, se piensa que no puede afectar, pero cuando se vive en carne propia, y se enfrenta lo inevitable, es justamente en ese momento, cuando ya es demasiado tarde, cuando se reflexiona que lo que pasó a otros, representaba un peligro para sí mismo y nunca se hizo nada al respecto.

Aquello a lo que se enfrentan las personas que han sido objeto de detenciones arbitrarias y que bajo el anterior argumento, son inevitables, en realidad no es así.

Actualmente, la vida social conlleva muchos riesgos y peligros, las personas sienten temor porque se percibe un ambiente de inseguridad que no está alejado de la preocupación social por un mejor nivel vida, mejor salario y perspectivas profesionales, un espacio de tranquilidad en los hogares y en los lugares públicos, que permita la convivencia armónica y de cohesión social, se piensa y se desea lo que parece una utopía, una seguridad difícil de alcanzar.

La seguridad de los ciudadanos es el eje rector del Estado, siempre y cuando se precie de ser social democrático y de Derecho. Aquello que se observa y sucede con otros, es susceptible de que ocurra para sí, pero no por mera casualidad, existe una causa y es atribuible al mismo Estado, en quien los ciudadanos han depositado su confianza desde el momento de que en el ejercicio de sus derechos políticos eligen a sus gobernantes, quienes dirigirán el rumbo de la nación y buscarán el bien común con la finalidad de dotar de seguridad a sus mandantes.

Lo que de ninguna manera implica que se sacrifiquen los derechos fundamentales de todas las personas en aras de mejor seguridad pública; es decir, dotar de seguridad, sólo a quienes, al menos hoy, gozan de un mejor nivel de vida, social, política o económica, porque estos recursos por sí solos conceden grandes privilegios.

No obstante, el derecho a la seguridad es igualitario, sin discriminación; porque nadie está exento de ser afectado en su libertad personal y sujetos a cualquier tipo de imputación por el sólo hecho de tirar basura; y es que en algo no se ha puesto a reflexionar la ciudadanía, que en cualquier situación por mínima que parezca, el policía es el primer contacto que tiene con el sistema punitivo, encargado del control, la seguridad y la prevención de conductas antijurídicas por más leves que sean, debido a que el policía tiene la facultad de detener y hacer su presentación respectiva ante la autoridad competente.

Aún, a pesar de que existen normas que regulan la figura de la detención con consecuencias de carácter penal, también cabe la posibilidad de que sea sujeto de detención por alguna infracción o falta administrativa, aun cuando el tiempo de duración es diferenciado, los ciudadanos son sujetos de afección a su libertad personal por el solo hecho de que el policía tiene asignada la facultad de ejercer la coacción física sobre las personas y llevarlos inmediatamente ante la autoridad correspondiente.

Esa función represiva, asignada a los policías es la que se pone en tela de juicio, porque por un lado, tienen asignada la función de proteger a los ciudadanos y sus bienes con total respeto a la legalidad y sus derechos humanos; y por el otro, detenerlos, incluso, sólo por sospecha bajo el signo de la prevención de los delitos y las faltas administrativas que pongan en peligro la seguridad pública.

Lo anterior, resalta la paradoja entre control y garantías, para mayor prevención, se requiere de mayor represión por parte del aparato policial, lo cual no queda sólo ahí, porque para lograr ser eficaces y abatir los altos índices de criminalidad, se tiene que hacer uso de cualquier medio para evitar conductas antisociales, con lo cual, se

fomenta la arbitrariedad; y la profesionalidad, o al menos la aptitud policial queda en entre dicho, porque su intervención en la libertad de los gobernados no respeta la legalidad, ni se protegen los derechos humanos de los ciudadanos.

Lo que a todas luces parece comprensible, no lo es. La actuación del aparato policial preventivo que hasta ahora se aprecia en el Distrito Federal, no corresponde a un modelo policial democrático. Por el contrario, es de corte autoritario, no sólo por su carácter represivo, sino porque cada vez más, se va alejando de su verdadero objetivo y razón de ser, su servicio a la ciudadanía.

Respecto de la prevención, es importante hacer hincapié de que la policía siempre actúa ex-post de la comisión de una conducta antijurídica; por su propia naturaleza, la intervención de la policía es a *posteriori*, como lo afirma Julio César Kala: *"Lato sensu, el término refiere la intervención –manipulación– en el presente, del medio –natural o social– con el propósito de alterar la dinámica futura del evento, por ello, las políticas preventivas, son por definición a priori"*²⁸¹

De esta forma, la intervención del sistema punitivo, específicamente la actuación del aparato policial, bajo un modelo democrático, está supeditada a la actualización de cualquier hipótesis normativa; es decir, a que se realice la conducta antijurídica.

Luego entonces, si esa conducta se lleva a cabo, el policía preventivo esta facultado legalmente para detener al sujeto en el momento en que se realiza el delito o la infracción, o inmediatamente después de que haya ocurrido; es decir, ex-post. Pero si la conducta antijurídica aun no se ha realizado y el requisito para que el policía intervenga es la realización de la misma, entonces no existe la posibilidad de justificar la actuación del policía porque es arbitraria.

281 KALA, Julio César. "Perseverancia en los contenidos penales preventivos", en SEGURIDAD PÚBLICA: voces diversas en un enfoque multidisciplinario. [Coord. Pedro Peñaloza] México, Porrúa, 2005, p. 347.

Sobre todo cuando se trata de la figura de la flagrancia equiparada, que rebasa los límites constitucionales establecidos en el los artículos 16 y 21 de la CPEUM; análisis abordado en el capítulo 2.

Esta es una paradoja a la que se enfrentan diariamente los operadores policiales; No obstante, para Manuel Balbe: *“Ejercer cualquier profesión, y en especial la profesión de Policía, exige alcanzar resultados, ser eficaz, pero no a cualquier precio, porque el fin no justifica los medios.”*²⁸²

Tampoco se puede esperar que la ley y el temor al castigo por la falta de responsabilidad y del deber se cumplan en sí mismas. Es necesario que dentro de la formación policial se construyan bases sólidas sobre la importancia de los derechos humanos y sus relaciones con los ciudadanos en la función de seguridad para que se adecue al carácter democrático, donde no sólo se respete la libertad y la dignidad de las personas, sino que se fomente la relación policía-ciudadano a través de mecanismos que hagan más transparente su labor policial y de esta manera generar confianza y credibilidad en los ciudadanos sobre las acciones que realiza.

No como un modelo policial de control en la seguridad, sino de servicio, en el cual se tiene la misión de realizar actividades de interacción que fortalezca la solidaridad y cohesión social en el que prime la protección y el libre ejercicio de derechos y libertades; sólo de esa manera se puede garantizar la seguridad ciudadana y la defensa del ordenamiento constitucional y democrático para la convivencia pacífica en sociedad.

La defensa de la seguridad no puede ser ocasión de agresiones, coacciones, desconocimiento de derechos o invasión de las esferas jurídicas y patrimoniales de las personas.

²⁸² BALLBÉ, Manuel. LAS FUERZAS DEL ORDEN PUBLICO. Barcelona, 1977, p.17.

5.1. La policía en la democracia

La policía es un organismo estatal integrante del sector de administración de justicia, con características propias que le distinguen de los demás organismos integrantes de ese sector. Es la encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, por sus funciones se encuentra en contacto directo con la realidad criminal y con el público en general. Es una de las expresiones más antiguas del ejercicio de la autoridad y la protección social por lo que se encuentra íntimamente ligada con la aparición de las organizaciones sociales más remotas.²⁸³

Para el estudio y análisis de la actuación policial, existen varios enfoques.²⁸⁴

Uno de ellos es el jurídico, a través del estudio de la ley permite identificar el marco constitucional que rige su actuación en la que se definen atribuciones, facultades y obligaciones a los miembros del organismo.

Otro enfoque lo proporcionan las encuestas de opinión y actitudes ante el público en las que se define la imagen y opinión que los ciudadanos tienen respecto de la actuación de la policía y sus elementos; además de la opinión que expresa el público en general, se incluye la opinión de otros miembros integrantes del sector de la administración de justicia y de los propios policías, lo que permite encontrar soluciones a problemas de servicio y un mayor acercamiento con la comunidad en general.

El enfoque sociológico se dirige a la evaluación sobre la actuación policial con la finalidad de establecer los objetivos y funciones de la policía en una sociedad determinada.

El contenido de este apartado, se encamina hacia un modelo policial de servicio²⁸⁵ a la sociedad conforme a los lineamientos básicos internacionales de protección de los

²⁸³ RICO, José M. "Sistemas comparados de policía", en POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. [Comp. José M. Rico] Madrid, Alianza, 1983, p. 29.

derechos humanos con la finalidad de que sirvan como base para la construcción de un modelo policial que dirija su actuación de cercanía o proximidad con la seguridad de los ciudadanos.

La profesión de policía es apasionante y a la vez controvertida. Apasionante por el componente de protección a la ciudadanía y por el riesgo que implica enfrentarse a la cara oculta de la sociedad. Controvertida porque la necesidad de la convivencia humana requiere de la ley y de alguien que la defienda; la ley como instrumento normativo de las conductas a veces es dura y si a ello sumamos el ejercicio de autoridad policial con la dificultad de mantener el equilibrio entre seguridad pública y derechos humanos lo más adecuado sería brindar un servicio público eficaz.²⁸⁶

Es de reconocerse, que salvo lamentables excepciones, en la policía sí han existido elementos de indudable reputación y calidad humana, ya sea por su dedicación, interés, eficacia y compañerismo o porque suplen con la intuición, la deficiente formación y las carencias de medios técnicos necesarios para brindar su servicio.

El reto que se presenta ahora a los nuevos profesionales de la policía dentro de las sociedades democráticas es el de una mejor calidad en la selección, formación, capacitación, equipamiento técnico de punta, así como una formas de ser y de comportarse éticamente, ajustados a los lineamientos de respeto y protección de los derechos humanos. Ya no es suficiente recibir instrucción para obedecer, se necesita formación para saber decidir y decidir correctamente ante los conflictos sociales que se generan en la sociedad de riesgos.

284 RICO, José M. *POLICÍA Y SEGURIDAD CIUDADANA*. Madrid, Alianza, 1988, p.21

285 RICO, José M. "Presupuesto para una Reforma", en *POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA*. Madrid, Alianza, 1983, pp.15-16.

Este autor cita a Wilson quien elaboró una tipología de modelos policiales: modelo legalista, modelo orientado hacia la dispensa de servicios y modelo de vigilancia.

286 GRANT, Alán. "La eficacia policial", en *POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA*. [Comp. José M. Rico] Madrid, Alianza, 1983, p. 278. A este respecto, los principales dirigentes policiales deben tener en cuenta los aspectos esenciales de la empresa que representa cualquier servicio de policía.

5.1.1. Los conflictos sociales

Es normal que los policías tengan que desempeñar su cometido en medio de frecuentes conflictos sociales y manifestaciones que en otro tiempo eran prohibidas. Tales perturbaciones ya no son motivo de alarma ni síntoma de desorden, en una sociedad democrática, es un derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos y a menudo, la forma para conseguir mayores beneficios en sus demandas de justicia social. Hay que tomar como referente que desde una concepción democrática, la legalidad no es una realidad estática, sino que se va perfeccionando tratando de aproximar el concepto de legalidad al de justicia.

Los ciudadanos implicados en manifestaciones reivindicativas no deben ser considerados enemigos ni rebajar su nivel de dignidad, aunque la policía tenga que emplear la coacción física para disuadir la manifestación o detener cuando se rebasen los niveles de legalidad.²⁸⁷

Las reuniones en la vía pública y las manifestaciones son derechos fundamentales que están regulados por la constitución; en algunas ocasiones se producen sin ningún tipo de aviso a la autoridad y dan lugar a graves alteraciones que pueden vulnerar su legalidad formal. En tales casos la policía ha de poner en práctica criterios prudenciales de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.

Algunos ejemplos de conflictividad social que enfrenta la policía son las manifestaciones que interrumpen el tráfico, la desocupación de inmuebles o retención de las personas. No está en sus manos evitar que se produzcan, porque la tragedia en la convivencia humana es la permanente pugna entre la sociedad y la forma de disuadir; y aunque el hombre es un ser sociable, en ocasiones también se muestra antisocial.

²⁸⁷ QUERATL, Joan Joseph. Op. Cit. Para este autor, una función policial que no exige contacto directo con la delincuencia estriba en la remoción de situaciones de hecho que entorpezcan el normal transcurrir de la vida ciudadana..... coacción directa.

Si en un sistema autoritario el fundamento de la legalidad lo constituye el principio de hacer cumplir la ley a toda costa, en un sistema democrático la legalidad se fundamenta en un sentido de orden concreto: la dignidad de la persona en el libre ejercicio de sus derechos y libertades que sólo podrán ser limitados o suprimidos en atención a las garantías individuales que otorgan seguridad jurídica a los ciudadanos o en su caso agotando previamente otras vías para la disuasión; es decir, a través del diálogo.

Desde esta perspectiva el punto de partida es esencialmente diferente porque el policía al asumir este planteamiento en situaciones conflictivas y de alteración al orden tiene la misión de realizar su servicio con profesionalidad; es decir, eficiencia, empleando energía y decisión, pero rigiéndose por criterios prudenciales como establece la ley, bajo los lineamientos de los derechos humanos que sirvan de convicción para la edificación de un tratado que contenga o establezca los deberes de la profesión policial en un estado democrático.

En una sociedad de riesgo que se rige democráticamente, la actuación policial democrática debe ceñirse bajo parámetros garantistas y de servicio a la ciudadanía, lo cual implica, que la forma de control policial deje de ser preponderantemente disuasiva y se adopten políticas públicas de seguridad ciudadana que fortalezcan la solidaridad y la cohesión social. Sólo a través de estrategias de seguridad en contacto directo con los ciudadanos, permitiría a la policía, identificar las zonas de riesgo y la aplicación planificada de medidas que eviten la proliferación de los mismos.

La interrelación policía-sociedad se fortalecería, además, si los mismos ciudadanos conocen las actividades que realizan en sus comunidades, diferentes a la mera vigilancia o presencia en el lugar. La sociedad actual, demanda una policía proactiva que le informe la manera de superar esos peligros latentes. La proactividad está fuertemente ligada a la evitación de riesgos, en un primer momento, se requiere conocer las necesidades reales de la comunidad para la elaboración de un diagnóstico que permita planificar las estrategias de acuerdo con las situaciones que imperan, y con posterioridad, implementar campañas sobre medidas de autoprotección.

No es una tarea fácil, porque se requiere de una reestructuración a fondo, no solo institucional, sino de aptitud; es decir, que los policías se comprometan con esta nueva forma de trabajo.

5.1.2. La subcultura policial y los prejuicios profesionales

En cuanto a los prejuicios sobre la profesión de policía, básicamente se derivan de su propia naturaleza y de las circunstancias marcadas por otras culturas y por otros modelos de sociedad en los que se ha ejercido.²⁸⁸

Desde su origen, la policía siempre ha sido la forma más antigua de protección social y de expresión de la autoridad.²⁸⁹ Los policías son representativos del medio social en el que ejercen su función. Los métodos de trabajo y las formas de trato con los ciudadanos son diferentes en un sistema de poder autoritario, a un sistema democrático en donde son prioritarios los criterios profesionales en el ejercicio de la actividad policial.

La profesión de policía se caracteriza por ciclos históricos antagónicos donde perduran imágenes anacrónicas que poco se han superado, prevaleciendo casos de comportamientos incorrectos que justifican una preocupante alarma social.²⁹⁰

En todas las profesiones existen hábitos que generan deformaciones profesionales. Es necesario controlar este tipo de actividades para no acabar en prejuicios que dañen el correcto ejercicio del deber profesional; especialmente en profesiones como la de policía, cuyos comportamientos individuales repercuten directamente tanto en la

288 LAMAS Estévez, Manuel Alberto. DEONTOLOGÍA POLICIAL. Ética profesional de los cuerpos de seguridad desde principios morales de derechos humanos. Madrid, Dykinson-Ministerio del Interior, 2002, pp. 36-38.

289 QUERALT, Joan Joseph. EL POLICÍA Y LA LEY. Barcelona, Plaza & Janes, 1986, p. 13. Para este autor, la policía se presenta en gran medida, como una producción del mismo poder: la fuerza.

290 Ídem. El autor señala que el uso de la fuerza procede de la ambigua relación atracción – rechazo que siente la opinión pública ante los temas relacionados con la policía.

percepción del servicio público y la imagen de este sector de la sociedad que predisponen al rechazo de la colaboración ciudadana.²⁹¹

Dentro de las investigaciones realizadas sobre determinados comportamientos profesionales de los policías, se han identificado ciertos elementos particulares que conforman una personalidad de trabajo específico. Se estima que en la subcultura policial existen los siguientes prejuicios.²⁹²

1. **Autoritarismo:** El exceso de autoridad es una actitud que permanece en el subconsciente cultural de algunos policías, generada por la capacidad de discrecionalidad en que se sustentan para la mayoría de sus intervenciones.

Es cierto que para ejercer la función policial se requiere de cierta discrecionalidad porque la policía tiene la necesidad de decidir según su prudente criterio o cuando lo considere racionalmente necesario, especialmente cuando tiene que utilizar la fuerza o en su caso la intimidación para el cumplimiento de sus objetivos.

En estas circunstancias es posible que la decisión adoptada merezca la calificación de desproporcionada o autoritaria, en otros casos injustificada y contaminada por algún interés particular sin tomar en consideración que a la policía le corresponde defender el interés general donde la ley debe prevalecer utilizando medios y maneras racionales.

También se debe considerar la propia naturaleza de los cuerpos de policía jerarquizados, lo que implica ejercer sus funciones con disciplina y autoridad en las relaciones internas. Pero actualmente el Autoritarismo ni es necesario, ni tampoco motivador, pues el principio de obediencia al superior no es absoluto ya que en ningún

291 RICO, José M. El poder discrecional de la policía y su control. POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA [Comp. José M. Rico]. Madrid, Alianza, 1983, p. 231. "Toda sociedad democrática debe pues, protegerse contra dichos riesgos de arbitrariedad y abusos, sometiendo a los policías a un marco jurídico estricto y, en último término, a un sistema eficaz de control.... su principal objetivo debe ser asegurar al ciudadano el libre ejercicio de los derechos que le reconoce la ley."

292 Cfr. RICO, José M. POLICÍA Y SEGURIDAD CIUDADANA. Op. Cit., p. 25.

caso este principio justificará o amparará órdenes cuya ejecución se traduzca en actos que abiertamente sean constitutivos de delito o contrarios a la constitución y a las leyes.

Las experiencias profesionales y las posibles frustraciones que resulten de las limitaciones legales al ejercicio de sus funciones pueden inclinar hacia una actitud autoritaria. Si esto sucede, hay que reconocerlo, porque puede tratarse de un mecanismo irracional de defensa, mas no por exigencias de la profesión.

En general, el autoritarismo y los demás elementos que caracterizan a una subcultura, son prejuicios, representan estrategias de defensa para mantener fronteras entre una visión particular y la tendencia general de la cultura que la rodea. Porque no debe existir un determinismo conductual ni son aconsejables los prejuicios en el actual modelo de conducirse dentro de las organizaciones policiales, que deben actuar en activa e intensa compenetración con los ciudadanos.

El subordinado debe al superior respeto y consideración, entre compañeros y en las relaciones con los ciudadanos debe existir un trato correcto y esmerado, por un principio irrenunciable de dignidad, aspecto esencial para el buen desempeño de sus funciones.

2. **Conservadurismo:** Otra de las deformaciones profesionales que se atribuyen a los policías es el conservadurismo. "los pueblos pasan, los gobiernos cambian, la policía permanece". (Balzac). Al tener que defender la ley en todas sus intervenciones, adoptan actitudes de desconfianza que piensan le son necesarias para detectar a los delincuentes, con lo cual, mantienen el tópico conservador de que a la distancia se mantiene firme el respeto a la autoridad, pero no sólo es eso, además, critican a aquellos que prefieren adoptar una actitud de seguridad y confianza hacia los ciudadanos.

La primera impresión de quienes solo conocen a los policías por referencias piensan que disfrutan al detener y aplicar la ley; sin embargo, mucho mayor sería el número de

intervenciones humanitarias que las de carácter represivo si se abren al trato cordial con la sociedad, pues moldearían su carácter, lo cual les permitiría tener una visión global de la condición personal y social de cada ser humano.

3. **Corporativismo:** Es la actitud del profesional que encubre y disculpa los errores de sus colegas porque piensa que en cualquier momento también él puede pasar por el mismo problema y espera de sus compañeros el mismo comportamiento comprensivo y encubridor.

Sin embargo, son componentes esenciales de la ética policial, proteger la integridad y la dignidad para impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o psicológica, en la que se actúe en todo momento con responsabilidad personal.

También se piensa que por el hecho de no gozar del ejercicio de algunos derechos, como el de sindicalización, se sienten marginados de la sociedad ²⁹³ y como mecanismo de defensa, se apoyan entre sí y entre los que se encuentran en la misma condición.

4. **Desconfianza y astucia:** Este rasgo de personalidad proviene del trato diario con delincuentes astutos y peligrosos socialmente, lo que convierte también a los policías en personas desconfiadas con los ciudadanos en general, sobre todo cuando investigan hechos y comportamientos delictivos. Tal es el caso de la figura del sospechoso.

Todos estos prejuicios se pueden superar con una adecuada información que sensibilice al policía con los valores de dignidad humana, convivencia e integridad social.

293 BALLBE, Manuel. "Policía y Estado de Derecho", en 1ª. Instancia, Revista de Derecho Nº 9, 1983, p. 5.

Este cambio de imagen no debe ser fortuito cuando el modelo de sociedad ha cambiado para conformarse como democrática, también deben cambiarse la formación y las inquietudes de los propios policías. Con ello las innovaciones de un modelo policial democrático, debe mejorar su eficacia para obtener el reconocimiento social y quedaría en la historia la vieja anécdota de que para ser policía lo importante es cultivar el músculo porque cultivar la mente es energía perdida.

Los prejuicios se pueden superar con la formación, porque bajo la piel de cada profesión esta la verdadera dignidad de la persona y sólo hace falta motivar su presencia con la autoestima y el sentimiento de cumplimiento del deber. No hace falta apelar a la pedagogía del miedo para hacer cumplir la ley, ni al mezquino egoísmo de imponer el respeto a la ley y a la autoridad, en una profesión que se define de servicio para todos los ciudadanos

5. **Ética y la función pública:** La preocupación actual por la cuestión ética en la actuación policial, se determina por la presión constante de tener que acomodar la función pública democrática a la exigencia de los derechos humanos.²⁹⁴

Son paradigmáticos los aspectos negativos en la práctica de la función pública policial, dejan mucho que desear en el sentido de la responsabilidad que tienen como funcionarios públicos y también en la calidad de los servicios que prestan al ciudadano, por las actitudes de desidia con que se actúa cuando algún miembro de la sociedad les pide auxilio protección o intervención; por ejemplo, "no es mi zona", "estoy cubriendo otro servicio", "si no hay parte acusadora no puedo intervenir", etc.

La desidia, unida al fenómeno negativo de la corrupción, entendida como la "utilización de un poder otorgado por un tercero para el interés personal del cesionario y distinto del que persigue el titular del poder cedido, o la utilización de potestades públicas para el interés privado cuando éste difiere del general a que toda actuación pública se debe por mandato del precepto constitucional (sobre la función pública)." ²⁹⁵

El fenómeno de la corrupción en la función pública es motivo de preocupación para los organismos internacionales que velan por la convivencia pacífica y de respeto a los derechos humanos, sabedores de que la credibilidad de este modelo depende fundamentalmente del ejemplo que den los representantes de la administración pública.²⁹⁶

Por lo cual, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 12 de diciembre de 1996, la resolución 51/59, titulada "Medidas contra la corrupción", que incluye un código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos. Pero la corrupción en sí misma no es un mal, sino los síntomas de una enfermedad que está enraizada en la conciencia humana ya sea por un fracaso del sistema social o por la inmoralidad de las personas.

Para hacer frente a este panorama, se preconiza la necesidad de la práctica de valores dirigidos a un correcto sentido del deber como base de la cultura de las sociedades respetuosas de los derechos humanos.²⁹⁷

294 BERINSTAIN, Antonio. Ética policial. POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. [Comp. José M. Rico] Madrid, Alianza, 1983, p.

236. Las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, hace ya tiempo, vienen prestando atención a los problemas éticos de la policía.

295 SABAN Godoy, Alfonso. EL MARCO JURÍDICO DE LA CORRUPCIÓN, Madrid, Civitas, 1991, pp. 16

296 BERINSTAIN, Antonio. Op. Cit. p. 258. La tortura y la corrupción deben prohibirse enérgicamente con claridad en todos los casos sin excepción alguna.

297 BERINSTAIN, Antonio. Op. Cit. 1983, p. 260. La triste realidad de los abusos cometidos por algunos miembros de los cuerpos policiales hace indispensable la tipificación concreta, clara y tajante de los abusos que deben evitar.

5.2. Los modelos policiales.²⁹⁸

En términos generales existen diferentes formas de abordar el conocimiento sobre la policía cuando se toman como referencia los puntos de vista funcional, institucional, organizativo, estructural, democrático o sociológico.²⁹⁹

En México el estudio sobre la policía ha sido de corte tradicional, principalmente es abordado en el ámbito administrativo y en algunas ocasiones estudiado en el ámbito jurídico penal formal.³⁰⁰ La necesidad de un Modelo Policial en México se desencadena con la reforma al artículo 21 Constitucional en 1995 que establece "*La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en sus respectivas competencias que la misma Constitución les señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez*"

Esta transformación de orden público al de seguridad pública se refuerza con la creación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.³⁰¹ Sin embargo estas reformas y leyes no bastan por sí

298 MARTINEZ Martínez, Yolanda. "Giuliani: Una propuesta de detención arbitraria", en POLITICAS TRASNACIONALES DE SEGRUIDAD. Congreso internacional de política criminal. México, ENEP ACATLAN, 2003, pp. 65-75.

299 Principalmente en Estados Unidos e Inglaterra, la Sociología de la Policía es una disciplina con base sólida donde su estudio tiene un lugar destacado dentro de la literatura sociológica sobre temas como la discrecionalidad policial, las relaciones con la comunidad, el papel en el control social, el poder, la profesión, la organización, las relaciones con el sistema jurídico o la violencia conforman los principales tópicos de investigación. Estas investigaciones han llevado a la elaboración de modelos policiales, como resultado de la combinación de variables sociales, políticas, económicas, jurídicas y organizacionales que clasifican y explican en su conjunto la realidad policial.

300 La mayor parte de la literatura sobre la policía ofrece posiciones que le dan el carácter de Autoridad que aplica la ley, con funciones arbitrarias y represivas; otras difieren y le asignan un de servicio a la ciudadanía con las funciones de protección de las personas y de sus bienes, así como la prevención de los delitos, otros la dotan de un contenido político al servicio de intereses económicos. Lo cierto es que cada posición conforma una parte de la realidad policial que no ha sido abordada plenamente en México a diferencia de otros países donde el estudio de la policía es investigado por la Sociología.

301 De fecha 11 de septiembre de 1995. Previamente a nivel Local, se dan cambios en la estructura y organización de la Secretaría de Protección y Vialidad del Distrito Federal con la publicación la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (19 de julio de 1995) que le da nacimiento a la Nueva Secretaría. Al año siguiente se publica la Nueva Ley de Protección Civil para el D. F. (02/febrero/1996). Reglamento de la Ley de Protección Civil para el D. F. (21/octubre/1997). A nivel Federal se crea un manual de Organización de la Policía Federal de Caminos (28/octubre/1998). Para culminar con la Ley de la Policía Federal Preventiva (4/enero/1999) que adoptan los mandatos constitucionales de Coordinación Nacional Policial.

solas para dar solución a los problemas de inseguridad que vive la sociedad. El temor al crimen es el motor que impulsa a las diferentes instancias gubernamentales para buscar formas y métodos de enfrentar el aumento de los delitos y que además surge por la presión de los medios de comunicación que ofrece al público la información de diversas actividades ilícitas que generan una alarma social difusa.

Principalmente en Estados Unidos e Inglaterra, la Sociología de la Policía es una disciplina con base sólida donde su estudio tiene un lugar destacado dentro de la literatura sociológica sobre temas como :

- La discrecionalidad policial,
- Las relaciones de la policía con la comunidad,
- El papel de la policía en el control social,
- El poder de policía,
- La profesión policial,
- La organización policial,
- Las relaciones de la policía con el sistema jurídico,
- La violencia policial, etc.

Estos ámbitos de estudio conforman los principales tópicos de investigación sobre la policía.

Diversas investigaciones han llevado a la elaboración de modelos policiales, como resultado de la combinación de **variables** sociales, políticas, económicas, jurídicas y organizacionales que clasifican y explican en su conjunto la realidad policial.

La mayor parte de la literatura sobre la policía ofrecen las siguientes características:

- Le dan el carácter de Autoridad que aplica la ley (Poder de Policía);
- Funciones arbitrarias y represivas;

Otras difieren y le asignan:

- Un servicio a la ciudadanía

- Funciones de protección de las personas y de sus bienes, así como la prevención de los delitos.

Otros la dotan de:

- Un contenido político al servicio de intereses económicos específicos.

Lo cierto es que cada posición conforma una parte de la realidad policial que requiere ser abordada de manera multidisciplinaria. No como un ente aislado, sino como parte integrante del sistema de justicia penal.

En México el estudio sobre la policía, principalmente ha sido de corte tradicional. Es abordado desde el ámbito administrativo y en algunas ocasiones estudiado en el ámbito jurídico penal formal.

La apertura para el estudio de los diversos Modelos Policiales, se desencadena con la reforma al artículo 21 Constitucional en 1993 que establece:

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

Esta reforma, transforma la finalidad del Estado de mantener el orden público y la paz social, en la función de seguridad pública a cargo del Estado en sus tres niveles de gobierno (Federal, estatal y Municipal) en las diferentes instancias que integran el sistema de justicia penal (Policías, Ministerios Públicos, Jueces y Cárceles).

Esta disposición se refuerza con la creación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de fecha 11 de septiembre de 1995.

- Previamente a nivel Local, se dan cambios en la estructura y organización de la Secretaría de Protección y Vialidad del Distrito Federal con la publicación la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (19 de julio de 1995) que le da nacimiento a la Nueva Secretaría con el mismo nombre.
- Al año siguiente se publica la Nueva Ley de Protección Civil para el D. F. (02/febrero/1996).
- Reglamento de la Ley de Protección Civil para el D. F. (21/octubre/1997).
- A nivel Federal se crea un manual de Organización de la Policía Federal de Caminos (28/octubre/1998).
- Ley de la Policía Federal Preventiva (4/enero/1999) que adoptan los mandatos constitucionales de Coordinación Nacional Policial.

Sin embargo estas reformas y leyes no bastan por sí solas para dar solución a los problemas de inseguridad que vive la sociedad. El temor al crimen es el motor que impulsa a las diferentes instancias gubernamentales para buscar formas y métodos de enfrentar el aumento de los delitos y que además surge por la presión de los medios de comunicación que ofrece al público la información de diversas actividades ilícitas que generan una alarma social difusa.

Dentro de la literatura especializada en el ámbito policial, los nombres de los modelos varían de un autor a otro, dependiendo el modelo que se adopte, se establecerán:

- Los conceptos de orden público, seguridad pública, seguridad ciudadana y policía,
- La forma de trabajo policial,
- Las relaciones con las instancias políticas,
- Las relaciones con el público,
- Las relaciones con el poder judicial y administrativo;

Los criterios para clasificar los modelos policiales también difieren según la perspectiva que se asuma porque existen diferentes instancias o personas que influyen en las

prioridades de la actuación policial: La ideología política, el poder judicial, la población o los grupos de interés, etc.

El primer criterio que se presenta es la propuesta de Amadeu Recasens i Brunet en sus obras sobre *"Policía y Control Social"*; para este autor, inicialmente al abordar la cuestión policial representa una dificultad conceptual debido al empleo equivocado que se realiza sobre de la palabra policía.

Consecuencias de esta equivocación conceptual se derivan en:

- **El uso del término policía:** Basta con acudir a los diccionarios para percatarse de la yuxtaposición de ideas asociadas al término policía (Buen orden, cuerpo encargado de la vigilancia en las ciudades, etc.). Situación que se agrava cuando la corriente positivista trata de dotar a éste término de un carácter científico. Para éste autor, el positivismo estableció en el ámbito policial, categorías intemporales que fueron (por ese mismo carácter) incapaces de comprender la complejidad de la realidad social. Bajo esta idea positivista, el vocablo policía abarcó toda forma de control y/o vigilancia que se desarrollaría en cualquier tiempo; es decir, la tradición positivista fundó una tradición sobre el concepto de policía de carácter *"universalista y tutelar"*, donde la policía aparece como un referente cultural obligado de toda sociedad «mínimamente estructurado». Esta tradición se reforzó por la propia dinámica social; acostumbrada al trato diario con la policía, la población adquirió un importante grado de familiaridad con ella inclinándose a percibir su presencia, y las relaciones que conlleva, como un dato invariable.
- **En la elaboración doctrinal sobre el concepto de policía:** el autor, lo desarrolla desde tres enfoques que han abordado los modelos explicativos sobre la policía :

1. Se analiza a la policía en su **dimensión funcional**; es decir, trata de hallar en sus orígenes la actuación que realiza la policía. Esta perspectiva establece un mundo «policializado» desde sus orígenes.
 - Debido a que encuentra cierta actividad de vigilancia en cualquier contexto y tipo de agrupación humana,
 - Convierte al control policial en un elemento esencial de la sociedad, y
 - Se forja la idea de que la policía es un hilo tutelar que se proyecta desde su creación hacia la eternidad.
 - Se consigue ubicar a la *policía fuera* de la historia.
 - Opera, una evidente restricción en el análisis del ámbito político; al asumir la lógica funcional se fomenta la manifestación de la teoría clásica del Estado Democrático con el riesgo de convertirlo en un mero discurso teórico sometido bajo la idea tutelar de que el poder reside en la sociedad y emana de ella.
 - Cuando este concepto funcional de la policía se relaciona con el comportamiento criminal o desviado se establece un sistema de definición social binario (buenos / malos, policía / delincuente, etc.), que la sociedad asimila y distribuye fácilmente.

Crítica:

- Los seguidores de este enfoque se descargan de cierta responsabilidad porque les exime de la compleja tarea de fijar características sociales, políticas y económicas de la actividad policial.
 - Sólo se limitan a determinar o describir de manera exhaustiva, la presencia de cierta actividad en cada momento histórico.
2. Se analiza a la policía como **institución**: Se busca en cada contexto histórico cuál era el grupo encargado de la actividad policial.
 - Admite la existencia de cierta lógica interna en «lo policial» (especialmente a partir de los conceptos de *jerarquía* y de *disciplina* presentes en la institución).
 - La sociedad es presentada como desestructurada.

- Estos parámetros permitirán invocar, «justificadamente» la función valorativa de la policía, que se convierte en la garantía y el sostén de una sociedad sustancialmente desordenada y proclive, cuando no es tutelada, al caos y a la anarquía.

Críticas:

- Los autores que siguen este enfoque tienen que probar la existencia de un cuerpo policial en todo momento, aun a costa de identificar como policía a grupos de sujetos difícilmente calificables como tal.
- De hecho, se termina por equiparar las ideas de control y policía sobre la base de considerar que todo el que controla es policía.
- La función se funde con la institución con el resultado de que el enfoque institucional resulta afectado por la indefinición histórica de la función policial.

3. Se analiza la **relación policía – sociedad**: Las contradicciones entre el concepto de policía y la visión tutelar de la actividad policial, se intentaron superar mediante ese binomio, a través de:

- La interacción policía – sociedad.
- La seguridad ciudadana es la base fundamental de la actuación policial en la democracia.
- El respeto a la legalidad y a los Derechos Humanos en la acción policial propicia su legitimidad en el uso de fuerza o coacción física.
- La actividad policial es proactiva y reactiva.

Críticas:

- Aisla y reduce la actividad policial a la sociedad y la polariza en dos grandes sectores: sociedad e instituciones encargadas del orden, que coexisten separados pero que están relacionados con la seguridad, vigilancia y protección de las personas y sus bienes.

- Se apoya en argumentos aportados por las corrientes estructuralistas y por la sociología clásica norteamericana de los 50s y 60s.
- En lugar de situar a la policía como parte integrante de la sociedad y a la profesión policial como un elemento subordinado a sus necesidades, les atribuye un papel *interlocutor o de mediación* (la policía interpreta reelabora y canaliza las demandas sociales) que es difícilmente asimilable en clave democrática.

Conclusión sobre los enfoques tradicionales de la actuación policial a partir de su definición.

- Estos modelos explicativos basados en el doble discurso eterno-tutelar, permiten resaltar el carácter legitimante de la institución policial y de su función de tutela o custodia.
- Ofrecen una historia que al centrarse en la propia policía refleja únicamente la imagen que quiere proyectar su actuación.

Propuesta preliminar para el estudio de la policía:

Para aproximarse a la imagen real de la policía es necesario considerar dos aspectos:

1. Incorporar a la policía en el ámbito complejo del sistema de control punitivo, cuyo análisis sólo puede ser abordado desde una perspectiva interdisciplinaria;
2. La historia de la policía debe ser incorporada en la historia común de una sociedad concreta y establecer:
 - El lugar que ocupa realmente, en el conjunto de aparatos y mecanismos existentes (operadores jurídicos, instituciones y leyes),
 - El contexto de su entramado económico, político y social.

Enfoque para el estudio de la policía a través de: "El concepto de aparato policial y su vinculación con el Estado".

1. Perspectivas *aparato policial*: Los orígenes históricos de la policía sólo pueden ser comprendidos si se la sitúa en el centro de toda lucha por la dirección del Estado:

- El aparato policial es el fruto de un proceso histórico donde el control de los aparatos ideológicos y represivos del Estado, permite a las clases o grupos dominantes conservar el poder del / en el Estado.
- La policía se ubicada dentro del aparato represivo del Estado.
- Sus características de jerarquía, unidad y publicidad, la hacen especialmente controlable desde el poder en esta dinámica de confrontación.
- Lo que distinguirá a una policía de otra no será su estructura institucional o funcional, sino su posición y utilización dentro del aparato represivo del Estado.

2. Indicadores que contribuyen a la definición del Aparato Policial:

- Determinar al servicio de qué ideología se encuentra,
- Establecer cuáles son los intereses económicos y / o de dominación que motivan la actividad policial.

3. Premisas básica en el surgimiento del aparato policial:

- Se constituye en 1789, se toma como referencia la Revolución francesa; es decir, a partir de los intereses de la clase que obtuvo el control estatal.
- A partir de ese momento histórico y teniendo en cuenta las peculiaridades de cada país, el Aparato Policial será «refundado» o readaptado en las distintas fases de afianzamiento de la burguesía en el poder.

4. Contenido del Aparato Policial:

Para dotar de contenido la actividad del Aparato Policial, se requiere:

- Incluirlo dentro del control social formal, porque forma parte del trinomio *Policía – Administración de Justicia – Sistema Penitenciario y de Ejecución de las penas*. Como elementos que constituyen el «núcleo duro» del Estado

Características del aparato represivo del Estado:

- Los elementos de este trinomio tienen cierta tendencia a la *autonomía*, tanto si se les considera individualmente o como aparato represivo conjunto porque generan dinámicas propias.
- Considerados separadamente, expresan lógicas diversas:
 - Mientras el aparato judicial pugna por hacer efectiva su independencia,
 - El aparato carcelario constituye el espacio de disciplina regido por la lógica mercantil (pues la privación del tiempo de libertad es traducible en valor económico según la posición que ocupe cada sujeto en el intercambio de trabajo por salario),
 - El Aparato Policial (debido a su nivel de información, a su distribución y a su propia estructura y organización), dispuso de una parte del propio poder del Estado.

Junto a esa nota de autonomía (de poder del Estado), el aparato policial presenta una *ideología propia*, derivada o resultado de la participación en el poder, que le permite crear su propia simbología y legitimación.

5. La ideología del aparato policial:

Se sustenta en un conjunto de *roles*, expectativas, delegaciones e identidades actuantes en diferentes ámbitos que terminan por legitimar un ejercicio selectivo de la función de control por parte de la institución policial:

- Desde la vida cotidiana hasta la estructura del Estado,
- Desde la formación de la policía hasta la formulación teórica sobre la policía.

El proceso formativo del operador policial:

- El policía se afirma en el poder de autoridad con la interacción social posterior a su formación.
- Es el máximo exponente del orden.

- Se convierte en el depositario del ejercicio de la violencia en tiempos de paz.³⁰²
- Se encuentra inmerso en una contradicción fundamental:³⁰³
 - Por un lado, su función preservadora del «orden» le hace ser conservadora y especialmente resistente a todo cambio;
 - Por otro, su función legitimadora (modélica) se ve perjudicada por su permanente retraso respecto de los cambios sociales.

Otro criterio, considerado de los más útiles versa respecto de ¿quién define los objetivos de la estructura y organización de la policía?, propuesta por Diego Torrente en su obra titulada *“La Sociedad Policial: Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía”*, quien distingue 4 tipos de **Modelos Policiales** ³⁰⁴ que regulan su organización y funciones:

5.2.1. Tradicional

Encargado de estudiar la forma en que se organiza la Policía desde sus orígenes hasta la modernidad para hacer algunas reflexiones en las primeras décadas de este siglo. Las características más representativas o de predominio son:

- a. El liderazgo es fundamental.
- b. La organización se modifica según las personas que están al frente de ellas.
- c. La burocracia es pequeña y las líneas de mando son difusas.
- d. Influencia directa del poder político o están supeditados a él.

302 Sobre estas circunstancias, no sólo asumidas por el aparato policial sino también por cada individuo cuando las toma como expectativas inherentes a su presencia, se irá conformando su entidad específica dentro del universo plural de los aparatos de control, dotándose gracias a las mismas de una cuota de autoridad superior a la legalmente establecida.

303 Este contrasentido tiene como consecuencia que la policía aumenta su sensación de incompreensión y de victimización, aislándose todavía más y deviniendo incapaz para cumplir su función manifiesta, asegurar el respeto de las normas establecidas.

304 TORRENTE, Diego. LA SOCIEDAD POLICIAL. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía. Barcelona, Universidad de Barcelona – CIS, 1997. pp. 17 – 28. Los nombres de los modelos varían de un autor a otro al igual que el concepto de orden, la forma de trabajo, las relaciones con las instancias políticas, las relaciones con el público, las relaciones con el poder judicial y administrativo; según el modelo que se adopte. Por consiguiente, los criterios para clasificar los modelos policiales también difieren según la perspectiva que se asuma. Una de las más útiles es la de quién define los objetivos de la

- e. Son policías politizadas (y políticas) donde la influencia de la legalidad y el poder judicial es secundaria.
- f. El ingreso se realiza desde posiciones laterales donde abunda el favoritismo y la corrupción.
- g. Son organizaciones integradas a la ciudad por que son receptivas a las demandas de los grupos de presión local.

5.2.2. Racional–burocrático

En los años 50s aumenta el interés por lograr el control policial más efectivo y moderno. Durante esa época se consolidan las grandes urbes y con ello grandes problemas sociales. Con motivo del desarrollo científico³⁰⁵, tratan de adaptar a la policía a esa forma de organización:

- a) Parten del presupuesto de que un personal con formación profesional, un equipo moderno y formas de organización similares a las de una empresa privada logran mayor eficiencia y control sobre los agentes.
- b) Se piensa que la modernización de la organización es la clave y se diseñan cuerpos apolíticos centralizados, racionales y burocráticos.
- c) Se crea el mito de las respuestas rápidas que generan los coches patrulla como estilo de trabajo.

estructura y organización de la policía. Pues existen diferentes instancias o personas que influyen en las prioridades de la actuación policial. Los políticos, el poder judicial, la población o los grupos de interés, etc.

³⁰⁵ Durante esta época, se efectuaron los primeros análisis científicos de la policía desde dentro. Los soportes intelectuales de este modelo policial son las obras de O W. Wilson y R. McCaren sobre la policía científica (1963) como una aspiración a la autonomía

Características de este tipo de modelo policial:

- A) Incentiva el cumplimiento de la ley.³⁰⁶
- B) La organización racionaliza los procedimientos y funcionamiento interno con el propósito de cumplir la legalidad.³⁰⁷
- C) Las relaciones con la comunidad son más distantes y frías que en la organización tradicional.³⁰⁸
- D) Las organizaciones policiales que adoptan este modelo están más burocratizadas y tienen un cuerpo de normas consolidado que regula las relaciones internas.³⁰⁹

de funciones que le hace concentrar mucho poder y aunque el ideal racional burocrático no es propiamente profesional, impulsa la dedicación y especialización policial.

306 Considera que la ley aporta racionalidad para definir el trabajo, el control y la legitimidad a la organización. Utiliza la legalidad para imponer un estilo de gestión y mentalidad burocrática. El policía pasa a ser el funcionario que aplica la Ley. Lo cual no implica que la legalidad se aplique de forma automática ni que todas las leyes sean iguales en importancia. Lo que significa que es el policía mas no el ciudadano quien invoca la ley. El funcionamiento burocrático proporciona una inercia que hace más difícil la intervención de los criterios políticos. La orientación legalista hace que la influencia de los políticos en la organización sea menor que la de juristas y jueces. La policía encuentra su identidad al marcar la diferencia entre los que hacen las leyes y los encargados de aplicarlas.

307 Existen departamentos de planificación que fijan los objetivos a alcanzar. La modernización se asocia con la idea de alcanzar los objetivos propuestos y optimizar los recursos. Las estadísticas tienen un valor de control. El policía debe dar cuenta diaria de su trabajo y es evaluado con arreglo al trabajo que desempeña. Los criterios de evaluación giran en torno a la aplicación de la ley. Se mide todo lo medible: tiempos de respuesta, número de multas de tráfico, identificaciones o detenciones. La organización invierte energía en disciplinar y conseguir de sus miembros un comportamiento estándar. La aplicación de sanciones tiende a evitar la corrupción generalizada del cuerpo policial. Sin embargo la mayor presión sobre la población brinda un mercado de oportunidades para la corrupción pequeña e individualizada. La organización trata de evitarla mediante la movilidad geográfica de los policías.

308 Este estilo de trabajo favorece actuaciones más represivas y sancionadoras. Los policías suelen ser mas descorteses, distantes y no cuentan con todas las simpatías de los ciudadanos. La policía actúa como si sólo hubiera un estándar de conducta con la comunidad y ve a todos los ciudadanos como fuente potencial de delitos. En particular, las clases bajas son vistos como colectivos delincuentes. Crece la presión sobre los delitos menores y el pequeño delincuente aumenta. Además, al realizar muchas detenciones a delitos menores, permite obtener mayor éxito con los más graves. Se pone mayor énfasis en el comportamiento delictivo que en la amenaza que representa la persona. Las clases medias gozan de sus simpatías porque son gente honrada que no necesita delinquir para vivir. Los conflictos privados y las demandas de servicios personalizados de la población se tienen en cuenta solo en la medida que impliquen violaciones a la Ley. La policía obtiene de la ley la fuente de su autoridad. Un buen agente es aquel que realiza su actividad de forma imparcial e impersonal. Subjetivamente distingue bien entre su rol como policía y como persona.

309 Ese funcionamiento permite mayor objetividad en las recompensas y sanciones. Tienen hacia la especialización con base en unidades de lucha contra delitos específicos, lo cual permite cierta movilidad horizontal y vertical entre sus miembros. La especialización, incentiva la contratación de personal, mejor calificado, más técnico, y se invierte en formación profesional. La eficiencia y la especialización se estimulan mediante sueldos buenos y mayores diferencias salariales entre categorías. Como los policías están bien pagados no suelen buscar empleos adicionales.

5.2.3. Profesional

Se desarrolla a partir de los 60s, y aunque en su origen se confunde con el modelo racional burocrático, éste fue el primer paso para adaptar a la policía a las necesidades sociales concretas, porque se sustenta en la autonomía del profesional que decide la solución más adecuada a partir de un conocimiento previo de los problemas.³¹⁰

Características más representativas:

- a) Comparte con el modelo racional – burocrático la tendencia a hacer cumplir la Ley y difiere en que aquél porque pone el acento en la autonomía de la organización como un todo, cuando el modelo profesional parte de la autonomía de los policías.
- b) Insiste en la selección y formación de los agentes como base de la eficacia policial.
- c) Se persigue que sean los mismos policías quienes diagnostiquen y den solución a los problemas.
- d) El profesionalismo se invoca como solución al conflicto entre mantener el orden y aplicar la ley.

En el modelo de policía profesional se crea la existencia de un grupo con un control sobre un cuerpo de conocimientos teóricos y técnicos de estructura corporativa, un sistema normativo colectivo y una cierta capacidad de regulación.

En este sentido, la policía contiene ciertas características que la asemejan a una profesión porque tienen el monopolio de la administración de la fuerza legítima como

³¹⁰ En los últimos tiempos, las profesiones cambian constantemente su estructura y su modelo clásico va perdiendo vigencia. Cada día, los profesionales están inmersos en organizaciones complejas. La diferencia de un profesional con otro tipo de trabajadores asalariados es que utilizan a las organizaciones o empresas para crearse posiciones de autonomía, poder y privilegio. Dentro del estudio sociológico de las profesiones, los elementos básicos consisten en que son grupos sociales organizados que monopolizan un sector de mercado mediante el control de conocimientos que venden a la sociedad; los profesionales están legitimados socialmente como expertos y sus conocimientos son reconocidos como científicos; Los profesionales definen sus propios ámbitos de competencia, controlan el acceso de nuevos miembros, ejercen determinados controles y prerrogativas. Una profesión posee un espacio social con elementos simbólicos y de representación colectiva propios.

mercado que realiza actividades complejas, ofrece servicios personalizados y al gozar de una autonomía en los procesos de decisiones, su capacidad discrecional en la toma de decisiones afecta de manera importante en la vida de las personas.³¹¹

Dentro de las paradojas de la policía como profesional, se encuentra, el hecho de que aún cuando dentro de este modelo, persiste el ideal profesional de que los policías sean **autónomos**, bien formados, que ofrezcan servicios especializados y reconocidos por la sociedad, se generan algunos conflictos porque la autonomía profesional choca con su definición como agente de la **autoridad** judicial y por su dependencia con el poder político (policía administrativa). Lo que ocasiona un freno a políticos, jueces e incluso a la propia sociedad. Además, la necesidad de expandir su oferta de servicios y **mercado profesional** le hace entrar en conflicto con otras profesiones ya que el modelo profesional se basa en el **corporativismo** más allá de una organización concreta, lo cual incrementa el conflicto entre el policía profesional y su organización. En este sentido, la búsqueda de **prestigio profesional** les acerca más a grupos de clase media y alta, con lo cual les aleja de los problemas de las clases bajas.

5.2.4. Comunitario

Se basa en estudios realizados en los 80s, se plantean temas como el análisis de la **función, su responsabilidad social y su relación con la sociedad.**³¹²

Promociona las siguientes características de los policías:

1. Agentes bien formados: eficaces.
2. Con una capacidad discrecional amplia dirigida a la búsqueda de alternativas a los problemas más allá de lo lega.³¹³

³¹¹ Sin embargo, incumple otras características porque al no tener un cuerpo de conocimientos propios, ni estar organizada de forma corporativa y actuar como agente de la autoridad, su razón última de intervención siempre será el uso de la fuerza.

³¹² La metodología se apoya en el estudio de las llamadas telefónicas de la población. Esas actividades policiales toman la doctrina de las relaciones humanas y el interaccionismo. Para este modelo policial, la comunidad es el mayor recurso de la policía para la resolución de los problemas.

³¹³ Adopta un cierto carácter misionero ya que al tener contacto con los problemas de la población le permite buscar soluciones en colaboración con otros organismos.

3. Profundiza en los límites de actuación de la Policía en una democracia ya que desconoce la naturaleza profunda de los problemas sociales que tiene que resolver e incluso desconoce su función.
4. Se mitifica el pasado y a la figura del policía de barrio que pasaba toda la jornada a pie y en contacto con el vecindario.
5. La organización comunitaria da prioridad a mantener el orden por encima, incluso, de aplicar la ley, la cual se utiliza para garantizar el orden más que para regular conductas.
6. Se restringen las iniciativas del patrullero para aplicar la ley y se favorece su capacidad para mediar en los conflictos sin involucrarse e incentiva a las partes para dar solución a los conflictos.³¹⁴

Problemas que presenta este modelo policial:

- a) Resuelven problemas puntuales sobre conflictos de la comunidad pero no las demandas de los problemas sociales ya que las ciudades que mejor toleran este modelo son las pequeñas con población homogénea y nivel social medio porque la masificación de las ciudades grandes y el anonimato de la población favorece que escapen las personas al control policial con lo cual existen demandas contradictorias en virtud de las diferencias de las clases sociales que conviven.³¹⁵
- b) Otro problema es el control social informal porque tiene más capacidad para definir problemas que para prevenirlos o detenerlos.
- c) Aumenta el poder discrecional y cuando el policía pasa mucho tiempo entre la comunidad conlleva a dificultades para hacerse respetar.

³¹⁴ La policía solo interviene cuando se desequilibra seriamente el orden público. Se toleran ciertas cuotas de actividades ilícitas porque el peso de la ley solo se utiliza para el delito importante. El estándar de orden y moralidad se convierte en una decisión política. El estilo comunitario exige contacto con la población para detectar a tiempo focos de conflicto

A juicio de Hugo Frühling en modelo policial comunitario pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva, enfocada a cuatro aspectos específicos.³¹⁶

1. A un área geográfica específica: el vecindario, es decir a las colonias de los municipios.
2. Promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, con la finalidad de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad.
3. Supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas.
4. Se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones que ponen en peligro la vida de las personas.

Otros elementos de este modelo se relacionan bajo un enfoque en:

- La resolución de problemas de seguridad específicos que afectan a los vecinos y a la prevención en lugar de la coacción meramente reactiva, frente a las llamadas de la ciudadanía;
- Énfasis en la actuación destinada a enfrentar el temor subjetivo de los ciudadanos, sometiendo a revisión las prioridades de la policía, y el reconocimiento que la comunidad, definida como se defina, desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio;
- El reconocimiento también de que los cuerpos policiales tendrían que reorganizarse para responder a las demandas de esta estrategia.

³¹⁵ Y si se agrega el índice de delincuencia que va en aumento, fomentado por los medios de comunicación como alarma social; la intervención de la policía es mínima. Surge la dicotomía entre cuales serán los intereses a defender, con la tendencia a proteger los de la clase media y alta, alejándose de la clase baja que ven al policía como enemigo.

El papel de la comunidad es clave, no sólo para la vigilancia, sino para fortalecer los mecanismos a través de los cuales, la policía rinde cuentas respecto de sus actuaciones. El modelo de policía comunitario, supone que la policía lleva a cabo consultas permanentes con la comunidad, las que cumplen tres funciones principales. Sirven para que la policía conozca los intereses y las necesidades locales que a veces no coinciden con sus percepciones, proporcionan una oportunidad a la policía para educar a la ciudadanía acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia y abren un espacio para que los ciudadanos expresen directamente sus quejas, lo cual constituye un mecanismo público de evaluación inmediata del quehacer policial.

Un factor que contribuye fuertemente al desarrollo de policía comunitaria es la percepción de las minorías y los grupos marginados urbanos de que la policía utilizaba fuerza excesiva en su contra y que los discriminaba. La policía comunitaria se presenta entonces como una estrategia que pone énfasis en el trato al público y la reducción de la violencia policial.

A consideración de Hugo Frühling,

"El modelo de policía comunitaria en general, demanda cambios organizativos importantes: para comenzar, la policía comunitaria no puede constituir una unidad especializada al interior de la organización policial. Por el contrario, se supone que todos los funcionarios policiales actúan de manera consistente con los principios de la policía comunitaria, y que aún los que actúan en unidades especializadas deben mantener comunicación y relación con sus colegas en terreno a fin de responder adecuadamente a los problemas que existen en el vecindario"

5.2.5. Mixto o ecléctico

Este tipo de modelo policial es una mezcla de las organizaciones anteriores que se desarrollan en la actualidad. El fracaso de cada uno de los modelos anteriores llevó al intento de adoptar lo mejor de cada uno y ponerlos juntos en la organización que se divide en órganos que funcionan con principios distintos pero coordinados. Este modelo aumenta las tensiones internas y la organización se concibe como un espacio de resolución de conflictos internos y externos.³¹⁷

5.2.5.1. El modelo policial de proximidad

"El modelo de policía en democracia se caracteriza por la proximidad y el contacto directo con los ciudadanos."

Naciones Unidas

Este modelo se ha caracterizado como innovador por la serie de propuestas que reivindican la labor policial bajo una verdadera vocación de servicio. Se deriva básicamente del modelo comunitario.³¹⁸

A finales de 1999, el Cuerpo Nacional de Policía experimenta este tipo de modelo comunitario con la finalidad de reorganizar y modernizar sus servicios para adecuarlos a las demandas ciudadanas. La policía de proximidad española, tenía como característica visible, la de personalizar los servicios policiales, asignando a cada miembro unos objetivos a cumplir, y una zona propia, recorrido en motocicleta, formando parte de un módulo operativo denominado Módulo Integral de Proximidad, y en contacto directo y personal con los vecinos.

³¹⁷ Un ejemplo de ello es el estilo llamado integral de policía al que se encamina la guardia urbana de L'Hospitalet del Llobregat (Barcelona). Otros tipos de modelos mixto estudian y experimentan con algunas posibilidades alternativas, la integración en la policía de civiles voluntarios que realicen funciones de vigilancia. La prevención del crimen situacional propugna una policía centrada en la investigación contextual del delito, con apoyo en la tecnología para la prevención del crimen. Algunas de estas ideas vienen del urbanismo que sostiene que aumentando la visibilidad entre las personas en los espacios urbanos aumenta la seguridad, pues las ventanas amplias, parques y espacios comunales aumenta el sentido de solidaridad eliminando la privacidad excesiva que despersonaliza las relaciones sociales. Todos estos modelos tienen en común un intento de acercamiento a la población

Para Manuel A. Lamas,

*"El concepto de proximidad nace, precisamente, de la actitud personal que deben tener quienes ejercen como policías, tanto desde la ejecución como desde la dirección, prestar atención a los requerimientos de los ciudadanos, más que reprimir, pues los principios de Atención al Ciudadano exigen un servicio público de calidad en el trabajo, accesibilidad, simplicidad, rapidez, transparencia, mediación, participación y responsabilidad"*³¹⁹

La misión de la policía de proximidad se enfoca a la seguridad ciudadana con objeto de:

- Desarrollar la cultura de seguridad pública a través de servicios a la ciudadanía.
- Fomentar el bienestar y la solidaridad social en la comunidad.

Los principios básicos bajo los que se rige la policía de proximidad, son:

- I. Respetar, mantener y proteger la dignidad de las personas y los derechos humanos evitando todo acto de tortura, malos tratos o inhumanos.
- II. Actuar dentro de la legalidad con honestidad, eficiencia, profesionalismo y honradez
- III. Utilizar el medio más adecuado en cada situación. (Principio de congruencia: disuadir o dominar el medio)
- IV. Utilizar el medio menos lesivo, exigible a un profesional. (Principio de oportunidad: en caso de resistencia)
- V. Considerar si es conveniente actuar o no actuar. (Principio de proporcionalidad: por razón del lugar, tiempo, solicitud, etc.)

El contenido esencial:

- La prestación de servicios a la ciudadanía
- Cercanía e interacción con los ciudadanos

³¹⁸ Modelo analizado desde una vertiente organizacional en el apartado 5.2.4., del presente capítulo, pp. 171 y 172.

³¹⁹ LAMAS Estévez, Manuel Alberto. DEONTOLOGÍA POLICIAL. Op. Cit., p. 213.

Principales funciones:

- ❖ **Mejorar** la calidad de los servicios
- ❖ **Aumentar** el grado de satisfacción de los ciudadanos
- ❖ **Reducir** las infracciones y los delitos.
- ❖ **Vinculación** del ciudadano con las actividades de la autoridad administrativa municipal en el ámbito de la seguridad pública
- ❖ **Implicar** al ciudadano en su propia seguridad
- ❖ **Participación** de la ciudadanía en los planes de presencia policial
- ❖ **Fomentar** en los ciudadanos la toma de conciencia sobre el impacto que tienen las infracciones y los delitos ante la percepción de inseguridad.

La participación de los ciudadanos:

Para promover el modelo policial de proximidad, se requiere de la participación de la comunidad. Por ello, es necesario que el propio ciudadano se involucre en su propia seguridad, participando en los planes de presencia policial y en la toma de conciencia del impacto que produce la limitación de recursos.

Forma de organización:

- Relaciones Humanas y Relaciones públicas.
- Incentiva en los ciudadanos el cumplimiento de la ley para evitar infracciones y delitos.
- La cooperación en el mantenimiento del orden social y la seguridad personal.
- Racional – Burocrática y Profesional
- Racionalización de los recursos para alcanzar los objetivos propuestos como base de la eficacia policial.
- Personal bien formado.

- Control sobre los agentes policiales y equipo de trabajo que utilizan en el desempeño de sus funciones

Características:

- Personalizar los servicios policiales.
- Asignar a cada miembro unos objetivos a cumplir.
- Asignar una zona propia de recorrido.
- Formar parte de un módulo operativo.
- Tener contacto directo y personal con los vecinos.

En México, este tipo de modelo se está implementando en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, dicha propuesta resulta atractiva desde el punto de vista relación policía–sociedad–instituciones públicas municipales.

Además de fomentar las relaciones comunitarias, se ciñe a un modelo democrático, es decir, garantista; se han realizado importantes modificaciones al Mapa Curricular para el Curso Básico de Formación de Policía de Proximidad, denominado "Grupo Orión", las horas de duración se han incrementado, y mejorado la calidad, se hace especial énfasis en las relaciones con la comunidad y los derechos humanos; el materia de capacitación, se imparten cursos a los policías en activo para que conozcan el nuevo modelo policial y lo apliquen en sus actividades diarias; este curso va acompañado de un curso para comandantes y agentes de tránsito. Se ha creado un área de vinculación y seguridad ciudadana que tiene a cargo, el diagnóstico, la planeación, implementación, supervisión y evaluación de las políticas de proximidad con los ciudadanos, y que realiza el Grupo Orión, el grupo D.A.R.E. para la prevención y atención a las adicciones, los programas Escuelas Seguras, Colonias Seguras, ni una copa más por lo que más quieras, y actualmente se analiza la propuesta de una Contraloría Ciudadana a través de la cual, se de a conocer a los ciudadanos, las actividades que realiza la Dirección General de Seguridad Pública Municipal de Naucalpan de Juárez.

La finalidad esencial de este modelo policial se dirige a que la actuación policial sea más proactiva y menos reactiva, dotada de un carácter garantista en el que se anteponga el respeto a las garantías individuales y se protejan los derechos humanos de los ciudadanos, pero sobretodo que ofrezca a la comunidad un servicio de calidad en el que los propios ciudadanos se involucren con su propia seguridad, para lo cual, es importante que se promueva la Contraloría Ciudadana para transparentar la actuación policial y con ello adquiera legitimidad, condiciones indispensables para el desarrollo de un modelo policial democrático.

5.3. Líneas generales para un modelo policial de servicio.

Existen diferentes modelos policiales entre los que encontramos tres modelos clásicos de policía:

El modelo de control policial que tiene como finalidad mantener el orden público; las relaciones con sus superiores son de temor y de acatamiento de las ordenes, sus relaciones con el público son casi inexistentes.

El modelo legalista tiene como finalidad el cumplimiento de la ley a toda costa, sus relaciones con los superiores también son de temor, y sus relaciones con el público son a baja escala.

El modelo de servicio tiene como finalidad el bienestar de la colectividad en un ambiente de solidaridad y cooperación, sus relaciones con los superiores son de respeto y sus relaciones con el público de alta calidad y confianza

Un modelo de servicio pretende como objetivos el bienestar de los ciudadanos como parte integrante del concepto de dignidad de la persona, las relaciones jerárquicas con el superior ya no serán de temor y obediencia ciega sino de obediencia responsable que en ningún caso deberá amparar actos ilícitos ordenados por sus superiores, porque

cada funcionario de policía debe ser responsable de sus propios actos y debe confiar en su preparación profesional la solución de situaciones conflictivas.

En las relaciones con los ciudadanos la policía ya no debe ser aquel lejano representante de la ley al que hay que temer, sino el protector de sus derechos, libertades públicas y personales, actuando solidariamente con el ciudadano para obtener de él su colaboración.

Al ser la seguridad un servicio que la policía presta a la sociedad por medio de la participación ciudadana, las técnicas y procedimientos que emplee el policía, deberán ser transparentes y legalmente permitidas. Por consiguiente será imprescindible el contacto y la cercanía, para generar confianza a través de una activa e intensa compenetración entre la colectividad y los policías; con lo cual, se construye la razón de ser de sus funciones de servicio como factor determinante en el éxito o fracaso de su actuación.

Además, el surgimiento de la cultura de los derechos humanos en el mundo moderno, significó un giro total en los modelos culturales tradicionales con base en estructuras de carácter dogmático que se ven sustituidas por el raciocinio del ser humano como sustento de su libertad para rescatar su propia dignidad.

Los derechos humanos constituyen el modelo de consenso mas serio y se erige como una propuesta moral para convivir en un mundo mas justo para todos.

Los principios generales en los que se justifica la cultura de los derechos humanos, está íntimamente ligada a la actividad policial; es decir, por la conducta diaria que asumen los buenos policías; aunque lamentablemente, también existen ejemplos de conductas completamente opuestas.

Estos principios ético-morales derivados de los derechos humanos en un estado democrático deben ser:

De compromiso:

Consistente en la firmeza de propósitos que asuma el policía para cumplir con su función sin excusas ni pretextos llegando al punto de comprometer en este propósito la propia dignidad.

De solidaridad:

Es el objetivo del compromiso ético del ser humano en convivencia con sus semejantes en donde prevalece un interés común sobre un interés en particular. Por lo cual, el policía debe acatar este principio solidario.

De tolerancia:

Es el respeto a las diversas corrientes de opinión que se generan en una convivencia social sana y que permite crear las bases para establecer la colaboración y el dialogo en un marco conceptual incluyente y plural que se refleja en acciones directas. La tolerancia de la actuación policial implica una comprensión del mundo social y sus problemas.

Se debe considerar que para llevar a cabo esta propuesta de un modelo policial de servicio, se debe realizar una evaluación sobre los objetivos y funciones de la policía bajo las siguientes consideraciones:

5.3.1. Objetivos.

En cuanto a los objetivos, la determinación de las directrices es una actividad prioritaria que permitirá una evaluación y enfoque correcto e incluso permite la aplicación de reformas oportunas en su actuación. La fijación de estas directrices se va determinando por la relación con los distintos miembros de la administración de justicia. Pero principalmente con los siguientes lineamientos:

El modelo o tipo de sociedad en la que habrá de desarrollarse el trabajo policial, tratando de prever los problemas que habrá de enfrentar dicha sociedad así como su posible evolución.

- La estructura y tradición policial con que cuenta el país y las tendencias contemporáneas en la materia.
- Los objetivos y tendencias de los demás miembros de la estructura de la Administración de Justicia. (M. P. Jueces, Tribunales, etc.)
- Los índices de criminalidad y tendencias evolutivas.
- Tratándose de una Estructura social democrática la organización policial se sustentará en las siguientes premisas:
 - Su integración al conjunto del sistema penal. Esto supone la adopción de una filosofía mínima, aceptada y aplicada por todo el conjunto del sistema penal lo que implica una cooperación entre policías y todos los integrantes de ese sistema penal.
 - Mística de servicio a la comunidad como razón principal de ser, garantizando al ciudadano el libre ejercicio y respeto de los derechos que la ley le reconoce. Así, los servicios de la policía se adaptan a las necesidades reales de la comunidad, no permitiendo la injerencia política en su actividad, requiriendo la colaboración del público en determinadas funciones policiales.
 - Estructura básica y funcionamiento democrático. Atendiendo al principio de democracia, el servicio policial deberá ser desmilitarizado, respetando ante todo los derechos ciudadanos permitiendo la participación de los propios policías y la población en general en la elaboración de las directrices y políticas de servicio teniendo la obligación de rendir cuentas periódicas de su actuación, y principalmente la adopción y aplicación rigurosa de un código ético de conducta.
 - Eficiencia y servicio profesional. Esto es la asignación de funciones y tareas específicas claramente delimitadas, formación especializada de personal incluyendo profesionales civiles creando un plan de carrera policial. Prevalecerá la experiencia, capacidad y competencia de los elementos en la asignación de

ascensos y promociones aun sobre la antigüedad en escalafón. La creación y aplicación de un código de ética policial.

- Planificación, coordinación y evaluación de actividades. Estableciendo la necesidad de planificar cada actividad y en su momento coordinar acciones conjuntas con otras policías si las hubiera lo que permitirá una evaluación correcta de los servicios que ha desempeñado.

5.3.2. Funciones.

En cuanto a sus funciones, la prevención y represión del crimen, la búsqueda y captura del delincuente, el mantenimiento del orden publico y la aplicación de las leyes en el ámbito de su competencia, debe existir una limitación en la actuación policial. Por ejemplo, en el caso de intervenir en una situación de hecho presuntamente delictivo o de lucha contra el crimen debe tomarse una especial atención en los casos considerados como graves; por consiguiente, la magnitud del trato no será la misma para la intervención en aquellos delitos considerados como no graves. La discrecionalidad del actuar policial ya no se sustentaría en la improvisación o según las necesidades del servicio sino con la aplicación de técnicas profesionales ajustadas a la legalidad y a los principios supremos de los convenios y tratados internacionales que protegen los derechos humanos y de aquellos que establecen los límites de actuación policial frente a la sociedad democrática.

5.3.3. Control.

Derivado de lo anterior se considera importante que el control no sólo se ejercite a través de la coacción física directa como un mal necesario, sino que prevalezca la función del servicio público policial y de interacción con los ciudadanos, acompañado del diseño de un tratado que contenga y describa los deberes del policía en su actuar profesional en el ámbito legal y ético. Estos deberes, en una sociedad democrática obtienen legitimidad si con ello se alcanza la eficiencia y la eficacia en el servicio que se brinda al ciudadano. En éste sentido, a lo largo de esta investigación se ha reiterado en

múltiples ocasiones que no basta actuar con apego a la legalidad, sino que hay que recurrir al conocimiento e interiorización de las normativas internacionales que hagan referencia a las acciones policiales con la finalidad de incorporarlas a un código deontológico policial para su aplicación inmediata y estricta. Dicho Tratado de los deberes del policía no solo será dirigido a los estudiantes dentro de su formación, sino, también a quienes se encuentren en servicio activo por medio de seminarios de discusión para su actualización, que no sólo incidiría en la promoción de ascensos, sino en el ajuste del mundo de los valores a la realidad.

La actividad de servicio a la ciudadanía, requiere de la participación de los ciudadanos, la confianza que permita interrelacionarse para hacer frente común a las necesidades que demandan los ciudadanos. Solo un aparato policial de carácter democrático y garantista puede recuperar la confianza de los ciudadanos para cumplir con el cometido encomendado, brindar seguridad y protección.

Conclusiones.

1. Toda actividad policial que infiera en la libertad personal, respecto de cualquier forma de detención, necesariamente debe ceñirse a los requisitos constitucionales que garantizan el ejercicio de la libertad, de lo contrario, irrumpe en la arbitrariedad porque no se respetan esos mínimos derechos fundamentales.

2. La causa de que la actuación policial irrumpa en arbitraria, es multifactorial y desemboca en un conflicto entre la forma de control que ejerce el Estado a través del aparato policial en el uso de la coacción física y por el otro, cuando las leyes secundarias contradicen el espíritu constitucional, se ciñen a un sistema antigarantista, creando un ambiente de inseguridad no sólo por el incremento de la criminalidad, sino por el riesgo o peligro que implica estar cerca o frente a cualquier autoridad facultada para inferir en la libertad de las personas, principalmente el aparato policial y que unida a la participación de los medios de comunicación al difundir la falta de eficacia del mismo, se deja vislumbrar también, la ineficacia para cumplir con su cometido difuso: la prevención.

3. La complejidad de las relaciones que se desarrollan entre el aparato policial y la sociedad, debido a la falta de comunicación entre estos elementos, conlleva a un distanciamiento por la falta de credibilidad en la institución y su repercusión en la legitimidad de su actuación

4. La connotación eminentemente política que se ciñe a los lineamientos transnacionales de seguridad global, infieren en la adopción de políticas de seguridad interna, transformadas en medidas de emergencia que afectan a los ciudadanos bajo la idea de riesgo o peligro y ponen en relieve la falta de eficiencia y eficacia de la actuación policial para prever la inseguridad.

5. El aparato policial como eje rector del control de la sociedad por medio de políticas de seguridad, se rige esencialmente por el uso indiscriminado de la coacción física, bajo una ideología del riesgo, donde el derecho, legitima la discrecionalidad policial.

6. La principal actividad policial en la restricción de la libertad, que representa problemas de legalidad y legitimidad, es la detención en flagrancia equiparada en materia penal.

7. La transición de la seguridad pública a la seguridad ciudadana, implica que exista una mayor participación de la sociedad en su propia seguridad. Lo que implica hacer énfasis en una actividad policial proactiva y de proximidad con los ciudadanos, esto daría como consecuencia que el aparato policial dejara de ser una institución cerrada para abrir las puertas de la información sobre las actividades que realiza en beneficio de la ciudadanía; la transparencia en la rendición de cuentas legitima la actuación policial. Luego entonces la actividad disuasiva quedaría relegada a segundo término y no por ello menos importante, mas no en esencia; siempre y cuando la aficción a la libertad personal que ejerce la coacción física policial estaría sujeta a los principios de estricta necesidad, proporcionalidad y racionalidad.

8. Los límites de la actuación policial, es el respeto a los derechos fundamentales donde es necesario que se invoquen las normativas internacionales para evitar el abuso policial y con base en esos tratados se desarrolle una profesionalización del aparato policial en el que se tomen en cuenta los principios mínimos observables para el uso de la fuerza y de las armas.

9. La actuación policial democrática, requiere de un mejor conocimiento del entorno, de las necesidades reales de seguridad que no sólo se deben al incremento de la criminalidad, sino de otros factores relacionados con los servicios públicos, además, de una profesionalización y organización democrática bajo lineamientos de control ciudadano, que sea transparente en sus funciones para alcanzar la aceptación de los ciudadanos y que tenga un objetivo inminentemente garantista.

BIBLIOGRAFIA

ADAMS, Kenneth. 1996. "Measuring the prevalence of police abuse of force". En *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press.

AGIRREAZKUENAGUA, Iñaki. LA COACCION ADMINISTRATIVA DIRECTA [Pról. Eduardo García de Enterría] España, Civitas, 1990.

ALTHUSSER, Louis. IDEOLOGÍA Y APARATOS IDEOLOGICOS DEL ESTADO. México, Quinto Sol, 1970.

Alto Comisionado para los Derechos humanos. DERECHOS HUMANOS Y APLICACIÓN DE LA LEY. N.º 5. Nueva York –Ginebra, Centro de Derechos humanos, 1997

ARNAUD, André, Jean y FARINAS Dulce, María José. SISTEMAS JURÍDICOS: elementos para un análisis sociológico. Cool. 4. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1996.

BALLBÉ, Manuel. LAS FUERZAS DEL ORDEN PUBLICO. Barcelona, 1977.

_____ "Policía y Estado de Derecho", en 1ª. Instancia, Revista de Derecho N° 9, 1983.

BARATA, Villar Francesc. "Las nuevas fábricas del miedo, los mass media y la inseguridad ciudadana", en LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. Colecc. ONATI PROCEEDINGS, N° 18. [Editor I. Muñagorri Laguia] España, ONATI - I.I.S.L., 1995

BARATA, Villar Francesc, EL DRAMA DEL DELITO EN LOS MASS MEDIA, en DELITO Y SOCIEDAD, Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, junio 1996.

BAYLEY, David. 1994. Police for the future. Oxford University Press. 1994.

BECARIA, César. DE LOS DELITOS Y DE LAS PENAS. México, FCE, 1975

BECK, Ulrich. LA SOCIEDAD DE RIESGO. Hacia una nueva modernidad. Barcelona, Paidós, 1998.

BERGALLI, Roberto. "Control social y sistema penal", en CONTROL SOCIAL PUNITIVO. Sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel). Barcelona, BOSCH, 1996.

_____ "El control penal en el marco de la sociología jurídica", en EL DERECHO Y SUS REALIDADES. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica. [Coord.

Roberto Bergalli] Colecc. Sociedad-Estado (Dir. Roberto Bergalli), Núm. 7. Barcelona, PPU, 1987.

_____ RAZONES JURIDICAS O RAZON DE ESTADO. s/ref.

BERINSTAIN, Antonio. Ética policial. POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRATICA. [Comp. José M. Rico] Madrid, Alianza, 1983.

BORRAT, Héctor. EL PERIÓDICO, ACTOR POLÍTICO. Barcelona, Gustavo Gili, 1989.

BUSTOS Ramírez, Juan. "Estado y Control: la ideología del control y el control de la ideología". EL PENSAMIENTO CRIMINOLOGICO. T. II. México, Siglo XXI, 1983

BUCKNER, Taylor. Christie, Nils, Fattah, Ezzat. 1983. "Policía y cultura". En José María Rico (comp.). Policía y sociedad democrática. Alianza editorial, Madrid.

CALVO García, Manuel. "Políticas de seguridad y transformaciones del derecho", en LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. Colecc. ONATI PROCEEDINGS, N°. 18. Oñati proceedings. [Ed. I. Muñagorri Laguia]. España, Oñati International Institute for the Sociology of Law, 1995.

CASTREJÓN García, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO II. 2ª. ed., México, Cárdenas, 2002.

Comisión Nacional de Derechos humanos. LOS DERECHOS HUMANOS. México, 1997.

ELÍAS, Norbert. EL PROCESO DE LA CIVILIZACIÓN. México, FCE, 1987.

FERRAJOLI, Luigi. DERECHOS Y GARANTÍAS. La ley del más débil. [Prol. Perfecto Andrés Ibáñez] Madrid, Trotta, 1999.

_____ DERECHO Y RAZON. Teoría del garantismo penal. 2ª. ed. Madrid, Trotta, 1997.

FRANCO Villa, José. EL MINISTERIO PÚBLICO. México, Porrúa, 1985.

FRÜHLING, Hugo. Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?. Serie Documentos, Chile, CESC-Universidad de Chile-Instituto de asuntos públicos. Mayo 2003.

FUENTE Alonso, Alejandro de la. "Las fuerzas de seguridad nacionales como medio de control social trasnacional", en POLÍTICA CRIMINAL. La reducción del estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad. [Coord. Sánchez Sandoval, Augusto] México, UNAM ENEP Acatlán, 2003.

GARRIDO Falla, Fernando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Vol. II Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

GÓNZALEZ Placencia, Luis. HACIA UN MODELO DE SEGURIDAD CIUDADANA: entre la justicia cívica y el sistema penal. México, Fundación Preciado Hernández, 1998.

_____ PERCEPCION CIUDADANA DE LA INSEGURIDAD. Secc. Política y Derecho, ciudades seguras V. México, FCE-CONACyT-UAM, 2002.

GONZALEZ Ruiz, Samuel; LÓPEZ Portillo, Ernesto y YÁNEZ Romero, J. Arturo. SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO. Problemas, perspectivas y propuestas. Serie: Justicia. México, UNAM, 1994

GONZÁLEZ Vidaurri, Alicia; GORENK, Klaus-Dieter y SÁNCHEZ Sandoval, Augusto. CONTROL SOCIAL EN MÉXICO, D. F. Criminalización primaria, secundaria y derechos humanos. México, UNAM-ENEP Acatlan, 1998.

GRANT, Alán. "La eficacia policial", en POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRATICA. [Comp. José M. Rico] Madrid, Alianza, 1983.

HELLER, Herman. TEORIA DEL ESTADO. 14ª. ed. México, FCE, 1992,

HERNÁNDEZ, Tosca. EL DERECHO EN LA DINAMICA ORDEN-OBEDIENCIA DE LOS SISTEMAS DE SIGNIFICACION SOCIAL. Caracas, Universidad Central de Venezuela, S/A

HERRERÍAS, Armando. FUNDAMENTOS PARA LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO. 2ª. ed., México, Limusa, 1985.

HERRERO, Herrero, César. LA LIBERTAD AMBULATORIA Y LA LEGALIDAD DE SU PRIVACIÓN. Madrid, 1994.

HOYOS Sancho, Monserrat. LA DETENCION POR DELITO. Pamplona, Aranzadi, 1998.

IBARRA Flores, Román. FILOSOFÍA DEL DERECHO MEXICANO. México, Trillas, 2002.

JIMÉNEZ Ornelas, René Alejandro. CAUSALIDAD EN LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA SOBRE LA INSEGURIDAD: México y Distrito Federal, 2001.

KALA, Julio César. FENOMENOLOGÍA DE LA DELINCUENCIA. Secc. Política y Derecho, ciudades seguras IV. México, FCE – CONACYT – UAM, 2002

_____ "Libertad y Derecho penal", ponencia presentada en el ciclo de conferencias en homenaje a Immanuel Kant. Razón Libertad y Derecho a 200 años de

su muerte. México, ENEP ACATLAN, Servicio Alemán de Intercambio Académico, febrero del 2004.

_____ "Perseverancia en los contenidos penales preventivos", en SEGURIDAD PUBLICA: voces diversas en un enfoque multidisciplinario [Coord. Pedro Peñaloza] México, Porrúa, 2005. p. p. 345-355.

LA POLICIA EN LAS RELACIONES COMUNITARIAS. Aspectos críticos. Compilación, México, McGraw-Hill, 1997.

LÓPEZ Garrido, Diego. EL APARATO POLICIAL EN ESPAÑA. Barcelona, 1987.

MACCHIAVELLI, Niccoló. EL PRÍNCIPE. México, Zafiro, s/a. (1469-1527)

MARTÍNEZ Martínez, Yolanda. "Giulliani: una propuesta de detención arbitraria", en POLÍTICA CRIMINAL. La reducción del Estado nacional y las políticas trasnacionales de seguridad. México, UNAM, 2003

MELOSSI, Darío. EL ESTADO DEL CONTROL SOCIAL. Un concepto sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia. [trad. M. Mur, Ubasar] México, Siglo XXI, 1992.

MONTESQUIEU. EL ESPÍRITU DE LAS LEYES. México, FCE, 1975.

MUÑOZ Conde, Francisco. EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO. Serie: Conferencias Magistrales, N.º 6. México, INACIPE, 2003.

NINO, Carlos Santiago. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL DERECHO. Barcelona, Ariel, 1983.

O'DONELL, Daniel. PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989.

ORIOL, Costa Badia, Pere, et al, DEL ORDEN PÚBLICO A LA SEGURIDAD CIUDADANA, Informe del Grupo de Trabajo sobre Prensa y Medios de Comunicación, Ayuntamiento de Barcelona, Comisión Técnica de Seguridad Urbana, España, 1989

ORTIZ, Ortiz Serafín. FUNCIÓN POLICIAL Y SEGURIDAD PUBLICA. México, Macgraw-Hill, 1998.

PEREZ Palma, Rafael. GUIA DE DERECHO PROCESAL PENAL. México, Cárdenas, 1991.

PERRY, Anderson. EL ESTADO ABSOLUTISTA. 12ª. ed. México, Siglo XXI, 1992.

QUERALT, Joan Joseph. EL POLICÍA Y LA LEY. Barcelona, Plaza & Janes, 1986.

RECASENS i Brunet, Amadeu. "Aquellas aguas trajeron estos lodos: La burguesía y los orígenes del aparato policial", en HISTORIA IDEOLÓGICA DEL CONTROL SOCIAL (España-Argentina, siglos XIX Y XX) [Coords. Roberto Bergalli y Enrique E. Mari] Colecc. Estado y Sociedad. Barcelona, PPU, 1989.

_____ "El proceso de configuración de la normativa básica en materia policial en España: La construcción de una ley". en SENTIDO Y RAZON DEL DERECHO. Enfoques socio jurídicos para la sociedad democrática. (coord. Roberto Bergalli) III Congreso de Sociología del Estado Español. San Sebastián, 28, 29, 30 septiembre y 1 de octubre de 1989. Colecc. Sociedad-Estado. Barcelona, PPU, 1989.

_____ "Administración de justicia: la protección de la libertad: detenciones policiales judiciales". (informe preliminar) XIII Congreso de la Asociación Nacional de Juristas Demócratas. 19-23 de Marzo. 1990.

_____ "Enfoques Histórico Ideológicos sobre el concepto de Aparato Policial". Pp161-195. OÑATI, PROCEDINGS. Núm. 10 Sociology of penal control within the framework of the sociology of law. 1991.

_____ "Otra vuelta a la tuerca". El Observador, 29 de junio, 1991.

_____ "Actituds sospitoses i prudictivitat represiva". Les idees, 12 de octubre, 1991.

_____ "Se debe investigar para detener, y no detener para investigar". A parte, diciembre, 1991.

_____ "El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad en la aplicación del derecho". Comunicación presentada en el IV Congreso de Sociología, grupo de trabajo N°. 21, 24-26 de septiembre de 1992.

_____ POLICÍA Y CONTROL SOCIAL: Problemas de construcción y definición jurídica y social. Tesis Doctoral. [Dir. Roberto Bergalli] España, Universidad de Barcelona, 1992.

_____ "Enfoques Histórico Ideológicos sobre el concepto de Aparato Policial". Pp103-116. CRIMINOLOGIA CRITICA Y CONTROL SOCIAL. No. 1 El poder punitivo del Estado. Juris, 1993.

_____ "El claroscuro de los monstruos" VI Congreso Universitario Latino de Derecho Penal y Criminología, Tucumán – Argentina, del 26 al 29 de mayo de 1994.

_____ "Inseguridad ciudadana: Un discurso construido". Oporto, 17-18 de junio de 1996.

_____ "Aparato y espacio policial" en CONTROL SOCIAL PUNITIVO. Sistema penal e instancias de aplicación (Policía, jurisdicción y cárcel). Barcelona, BOSH, 1996

_____ "La seguridad y el modelo policial español". Pp. 45-63, VII Seminario Duque de Ahumada. Seguridad y Estado Autonómico. Ministerio de Justicia e Interior, 1996.

_____ "Police et magistrature". Pp. 145-154. Revue Internationale de criminologie et de police technique, No. 2. Genève – Suiza. 1997

_____ "Violencia Urbana: conflicto o tautología". Ponencia 23 pp.

RECASENS i Brunet, Amadeu y BERNAT, Joseph María "Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial", en OÑATI PROCEEDINGS. Sociology of penal control withing the framework of the sociology of law. N.º 10, The Oñati International Institute for the Sociology of Law, 1991

REINER, Robert. 1998. "Policing the police". En The Oxford Hand book of Criminology. Oxford University Press, Oxford.

RICO, José María. "El poder discrecional de la policía y su control". POLICIA Y SOCIEDAD DEMOCRATICA [Comp. José M. Rico]. Madrid, Alianza, 1983

_____ "Presupuesto para una Reforma", en POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRATICA. Madrid, Alianza, 1983.

_____ "Sistemas comparados de policía", en POLICÍA Y SOCIEDAD DEMOCRATICA. [Comp. José M. Rico] Madrid, Alianza, 1983.

_____ POLICÍA Y SEGURIDAD CIUDADANA. Madrid, Alianza, 1988.

RICO, José María y SALAS, Calero Luis. INSEGURIDAD CIUDADANA Y POLICÍA. Madrid, Tecnos, 1988.

RODRÍGUEZ LOBATO RAUL. DERECHO FISCAL. México, Harla, 1983, p.184.

ROMERO V., Bernardo, LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN: EL CASO DE LA POLÍTICA DE TOLERANCIA CERO, en Revista EL COTIDIANO, No. 90, julio-agosto, 1998, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

SABAN Godoy, Alfonso. EL MARCO JURÍDICO DE LA CORRUPCIÓN, Madrid, Civitas, 1991

SANCHEZ Sandoval, Augusto. DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL. México, INACIPE, 2000.

_____ "La política transnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados", en POLÍTICA CRIMINAL. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad. México, UNAM, 2003

_____ "La política criminal en América Latina y la doctrina de seguridad nacional desde la perspectiva de la criminología crítica", en CRIMINOLOGÍA, ANTOLOGÍA. México, ENEP Acatlán, 2003.

SEGESTRE, Ríos Sergio. MANUAL BÁSICO DE DERECHOS HUMANOS PARA AUTORIDADES MUNICIPALES. México, CNDH, 2003.

SERRA Rojas, Andrés. TEORÍA DEL ESTADO. México, Porrúa, 1964

SERRANO, Piedecosas-Fernández José Ramón. EMERGENCIA Y CRISIS DEL ESTADO SOCIAL. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación. [Prol. Ignacio Berdugo] Colecc. Sociedad y Estado (Dir. y Pres. Roberto Bergalli) Barcelona, PPU, 1988

SILVA, Carlos. Abuso policial en la Ciudad de México. <http://www.icesi.org.mx>.

SILVA Silva, Jorge Alberto. DERECHO PROCESAL PENAL. México, Harla, 1995.

SKOLNICK, Jerome Fyfe James. 1993. Above the law. The Free Press, New York.

SOLA, Dueñas Angel de. POLITICA SOCIAL Y POLITICA CRIMINAL. s/ref.

SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard. "Las políticas públicas", en POLÍTICA Y GOBIERNO EN ESPAÑA. Collec. Ciencias Políticas, N.º 2. [Eds. Manuel Alcántara y Antonia Martínez] Valencia, Tirant lo blanch, 1997

TORRENTE, Diego. LA SOCIEDAD POLICIAL. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía. Barcelona, Universidad de Barcelona – CIS, 1997.

WORDEN, Robert E. 1996. "The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force". En Police violence, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press.

ZÚÑIGA Rodríguez, Laura. LIBERTAD PERSONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA. Estudio del tipo de injusto del delito de detenciones ilegales practicadas por funcionario público. Barcelona, PPU, 1993.

_____ "Libertad personal, seguridad pública y sistema penal en la Constitución de 1993", en ANUARIO DE DERECHO PENAL. Lima, Asociación Peruana de Derecho Penal, 1995.

_____ POLÍTICA CRIMINAL. Madrid, COLEX, 2001.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Ley de Amparo.

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

Resoluciones decretadas por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.

Resolución 217 A (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948; Recopilación, vol. I.

Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 3 de enero de 1976

Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 23 de marzo de 1976

Resolución 39/46 de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1984; entrada en vigor el 26 de junio de 1987.

Resolución 44/128 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1989; entrada en vigor el 11 de julio de 1991.

Resolución 34/169 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1979

Resolución 1989/61 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1989.

JURISPRUDENCIA.

Rubro: DETENCION.
Quinta Época.
Instancia: Pleno.
Fuente: Apéndice de 1995.
Tomo II.
Tesis 131.
Página: 74.

Rubro: DETENCION.
Quinta Época
Instancia Pleno.
Fuente Apéndice de 1995.
Tomo II, Parte HO.
Tesis: 855.
Página: 549.

Rubro: DETENCION ARBITRARIA. NO ES REPARABLE EN AMPARO DIRECTO.
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.
Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo: II, Octubre de 1995.
Tesis: X.1o.11 K.
Página: 523.

MANUALES, DICCIONARIOS Y WEB

Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos. *s/r*.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. España, Espasa – Calpe, 1999.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 1993.

WEB.

Comisión Nacional de los Derechos humanos.
<http://www.cndh.org.mx>.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
<http://www.cd hdf.org.mx>.

Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad
<http://www.icesi.org.mx>.

Diario Excelsior.
<http://www.excelsior.com.mx>.